

# **ERSTATNING FOR UTVALGTE NATURTYPER OG PRIORITERTE ARTER**



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 540  
Leveringsfrist: 25. april 2012

Til sammen 17998 ord

23.04.2012



# Innholdsfortegnelse

|                 |  |                  |
|-----------------|--|------------------|
| <b><u>1</u></b> | <b><u>INNLEDNING</u></b>                           | <b><u>7</u></b>  |
| 1.1             | Tema for oppgaven                                  | 7                |
| 1.2             | Problemstilling                                    | 7                |
| 1.3             | Relevans   | 8                |
| 1.4             | Vitenskapelig metode                               | 8                |
| 1.5             | Rettskilder  | 8                |
| <b><u>2</u></b> | <b><u>REGLENE OM PRIORITERTE ARTER</u></b>         | <b><u>10</u></b> |
| 2.1             | § 23 Prioriterte arter                             | 10               |
| 2.2             | § 24 Beskyttelsens innhold                         | 10               |
| <b><u>3</u></b> | <b><u>REGLENE OM UTVALGTE NATURTYPER</u></b>       | <b><u>12</u></b> |
| 3.1             | §52 Utvalgte naturtyper                            | 12               |
| 3.2             | §53 Utvelgingens generelle betydning               | 13               |
| 3.3             | §54 Meldeplikt for skogbrukstiltak                 | 14               |
| 3.4             | §55 Meldeplikt for jordbrukstiltak                 | 14               |
| 3.5             | §56 Kunngjøring og klage                           | 14               |
| <b><u>4</u></b> | <b><u>REGLENE OM ERSTATNING VED OMRÅDEVERN</u></b> | <b><u>16</u></b> |
| <b><u>5</u></b> | <b><u>GRUNNLOVEN § 105</u></b>                     | <b><u>18</u></b> |
| 5.1             | Ekspropriasjon og regulering                       | 18               |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>5.2</b> | <b>Begrunnelsen bak hovedregelen om at erstatning ikke gis ved rådighetsinnskrenkninger</b>   | <b>18</b> |
| <b>5.3</b> | <b>Rettspraksis om erstatning ved rådighetsinnskrenkninger</b>                                | <b>20</b> |
| <b>5.4</b> | <b>Innholdet i begrepet «sterkt urimelig»</b>   | <b>22</b> |
| 5.4.1      | Vesentlighetskravet   | 22        |
| 5.4.1.1    | Størrelsen på det økonomiske tapet  | 23        |
| 5.4.1.2    | Hva slags utnyttelse som rammes   | 23        |
| 5.4.1.3    | Etablert eller planlagt bruk  | 23        |
| 5.4.1.4    | Inngrep på eiendom der det er foretatt investeringer  | 24        |
| 5.4.1.5    | Midlertidig eller varig inngrep   | 24        |
| 5.4.1.6    | De tapte verdiene er samfunnsskapte   | 25        |
| 5.4.1.7    | Tyngden av restriksjonene på det aktuelle areal   | 25        |
| 5.4.1.8    | Eiendommens samlede utnyttingsmuligheter  | 25        |
| 5.4.2      | Formålet med inngrepet  | 25        |
| 5.4.3      | Gjenopprettelseshensynet  | 26        |
| 5.4.4      | Generelle eller spesielle inngrep   | 27        |
| 5.4.5      | Sammenfatning   | 27        |
| <b>6</b>   | <b><u>DEN EUROPEISKE MENNESKERETTIGHETSKONVENSJON FØRSTE TILLEGGSPROTOKOLL ARTIKKEL 1</u></b> | <b>28</b> |
| <b>6.1</b> | <b>Vernet eiendomsinteresse</b>   | <b>29</b> |
| <b>6.2</b> | <b>Eiendomsinngrep som staten svarer for</b>  | <b>30</b> |
| <b>6.3</b> | <b>Klassifisering av inngrepet etter art</b>  | <b>30</b> |
| 6.3.1      | Prinsippregelen   | 31        |
| 6.3.2      | Avståelsesregelen   | 31        |
| 6.3.3      | Kontrollregelen   | 33        |
| <b>6.4</b> | <b>Konvensjonens lovskrav</b>   | <b>34</b> |
| <b>6.5</b> | <b>Krav om legitimt formål</b>  | <b>34</b> |
| <b>6.6</b> | <b>Proporsjonalitetsvurdering</b>   | <b>34</b> |
| <b>6.7</b> | <b>Norsk rettspraksis på området</b>  | <b>34</b> |
| 6.7.1      | Rt. 2004 s. 1092  | 34        |



|                 |   |                  |
|-----------------|---|------------------|
| 6.7.2           | Rt. 2005 s. 607   | 34               |
| 6.7.3           | Rt. 2006 s. 1382  | 35               |
| 6.7.4           | Rt. 2008 s. 1747  | 35               |
| 6.7.5           | Vurdering av rettspraksis   | 35               |
| <b>6.8</b>      | <b>Rådighetsinnskrenkninger</b>   | <b>36</b>        |
| <b>6.9</b>      | <b>Erstatning</b>   | <b>36</b>        |
| <b><u>7</u></b> | <b><u>FORHOLDET MELLOM GRUNNLOVEN § 105 OG EMK P1-1</u></b>   | <b><u>38</u></b> |
| <b>7.1</b>      | <b>Eiendom vs. Possession</b>   | <b>38</b>        |
| <b>7.2</b>      | <b>Forholdet mellom sterk urimelighet og helhetsvurderingen under prinsippregelen i P1-1.</b>             | <b>39</b>        |
| <b>7.3</b>      | <b>Sammenligning mellom Grunnloven § 105 og avståelsesregelen</b>   | <b>40</b>        |
| <b>7.4</b>      | <b>Forholdet mellom Grunnloven og menneskerettighetskonvensjonene</b>                                     | <b>40</b>        |
| 7.4.1           | Grunnloven § 110c sin stilling i norsk rett   | 41               |
| 7.4.2           | Forslag om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett                                       | 43               |
| <b>7.5</b>      | <b>Mulighetene for motstrid mellom Grl. § 105 og EMK P1-1 ved erstatning for rådighetsinnskrenkninger</b> | <b>44</b>        |
| <b>7.6</b>      | <b>Oppsummering</b>   | <b>45</b>        |
| <b><u>8</u></b> | <b><u>ERSTATNING FOR VERN AV UTVALGTE NATURTYPER OG PRIORITERING AV ARTER</u></b>                         | <b><u>46</u></b> |
| <b>8.1</b>      | <b>Skjøtsel og tilskudd</b>   | <b>46</b>        |
| <b>8.2</b>      | <b>Naturmangfoldloven § 24 1. ledd bokstav b)</b>   | <b>47</b>        |
| <b>8.3</b>      | <b>Grunnloven § 105</b>   | <b>47</b>        |
| <b><u>9</u></b> | <b><u>FORSKRIFTENE OM PRIORITERING AV ARTER OG UTVALGTE NATURTYPER</u></b>                                | <b><u>49</u></b> |
| <b>9.1</b>      | <b>Forskriftene om prioriterte arter</b>  | <b>49</b>        |

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| 9.1.1       | Paragraf 4 – noen fellestrekk             | 50        |
| 9.1.2       | Mer om § 4 første ledd                    | 51        |
| 9.1.3       | Tillatelse og forbud mot utnyttelse       | 51        |
| 9.1.4       | Forbud mot konkrete tiltak                | 51        |
| 9.1.5       | Eksempel: Svarthalespove                  | 52        |
| 9.1.5.1     | Grunneiernes syn på saken                 | 55        |
| 9.1.6       | Forbudenes rekkevidde                     | 56        |
| 9.1.6.1     | Mer om § 4 fjerde ledd                    | 58        |
| <b>9.2</b>  | <b>Forskriften om utvalgte naturtyper</b> | <b>59</b> |
| 9.2.1       | Slåttemark, lauveng og slåttemyr          | 60        |
| 9.2.2       | Hule eiker                                | 60        |
| 9.2.3       | Kalklindeskog                             | 61        |
| 9.2.4       | Kalksjøer                                 | 61        |
| 9.2.5       | Vurderinger                               | 61        |
| <b>10</b>   | <b>AVSLUTNING</b>                         | <b>64</b> |
| <b>11</b>   | <b>KILDER</b>                             | <b>66</b> |
| <b>11.1</b> | <b>Bøker</b>                              | <b>66</b> |
| <b>11.2</b> | <b>Artikler</b>                           | <b>66</b> |
| <b>11.3</b> | <b>Lovgivning</b>                         | <b>66</b> |
| 11.3.1      | Norske lover                              | 66        |
| 11.3.2      | Norske forskrifter                        | 67        |
| 11.3.3      | Konvensjoner                              | 67        |
| <b>11.4</b> | <b>Dommer</b>                             | <b>67</b> |
| 11.4.1      | Publiserte dommer                         | 67        |
| 11.4.2      | Internasjonale dommer                     | 68        |
| <b>11.5</b> | <b>Forarbeider</b>                        | <b>68</b> |
| <b>11.6</b> | <b>Nettdokumenter</b>                     | <b>68</b> |
| <b>11.7</b> | <b>Annet</b>                              | <b>68</b> |
| <b>12</b>   | <b>VEDLEGG</b>                            | <b>69</b> |

|             |                  |           |
|-------------|------------------|-----------|
| <b>12.1</b> | <b>Vedlegg 1</b> | <b>69</b> |
| <b>12.2</b> | <b>Vedlegg 2</b> | <b>71</b> |
| <b>12.3</b> | <b>Vedlegg 3</b> | <b>77</b> |
| <b>12.4</b> | <b>Vedlegg 4</b> | <b>85</b> |
| <b>12.5</b> | <b>Vedlegg 5</b> | <b>86</b> |
| <b>12.6</b> | <b>Vedlegg 6</b> | <b>87</b> |
| <b>12.7</b> | <b>Vedlegg 7</b> | <b>90</b> |
| <b>12.8</b> | <b>Vedlegg 8</b> | <b>91</b> |
| <b>12.9</b> | <b>Vedlegg 9</b> | <b>92</b> |



# 1 Innledning

## 1.1 Tema for oppgaven

Ved ikrafttredelsen av naturmangfoldloven (nml)<sup>1</sup> ble erstatningsreglene for naturvern endret.

Før naturmangfoldloven inneholdt naturvernloven (nvl)<sup>2</sup> erstatningsreglene for naturvern i kapittel VII. Naturvernloven § 20 fastslo at eiere av områder som ble vernet som naturreservater og naturminne skulle ha erstatning for økonomisk tap. Videre skulle eiere av områder som ble vernet som nasjonalparker og landskapsvernområder få erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger, nvl. § 20b.

Reglene om vern finner vi nå i naturmangfoldloven kapittel V, hvor vi finner hjemler for vern av nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, biotopvernområder og marine verneområder. Det er gitt en felles erstatningsregel for vern etter kapittel V i naturmangfoldloven § 50. Den fastslår at eiere av områder som blir vernet etter nml. kapittel V har rett til erstatning fra staten for økonomisk tap.

På siden av vernereglene i nml. kapittel V inneholder nml. også andre regler som gir myndighetene mulighet til å beslutte vernelignende tiltak. Ved å prioritere en art etter nml. §§ 23 og 24 kan myndighetene innskrenke eierens rådighet over området arten har sitt tilholdssted i. Myndighetene kan også utvelge naturtyper etter nml. kapittel VI. Reglene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper ligger ikke i nml. kapittel V, og er dermed ikke omfattet av erstatningsbestemmelsen i nml. § 50.

Temaet for oppgaven er naturmangfoldlovens regler om utvalgte naturtyper og prioriterte arter, især mulighetene for at slike tiltak kan utløse erstatning til grunneiere.

## 1.2 Problemstilling

Naturmangfoldlovens bestemmelser om prioriterte arter og utvalgte naturtyper står ikke i samme kapittel som lovens regler om områdevern, og er dermed ikke omfattet av erstatningsreglene. Kan det tenkes at disse tiltak likevel forutsetter erstatning til grunneiere med hjemmel i andre regler, som for eksempel alminnelige rettsgrunnsetninger utledet ved analogisk bruk av Grunnloven eller etter bestemmelser i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen?

---

<sup>1</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 10 om forvaltning av naturens mangfold

<sup>2</sup> Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern

### 1.3 Relevans

Naturmangfoldloven er en lov av nyere dato, og reglene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper har ikke eksistert i tidligere naturvernlover. Det finnes foreløpig lite litteratur om disse nye vernetypene, men de har fått mye oppmerksomhet i media. Mens enkelte typer vern etter nml. gir rett på erstatning, er det ingen erstatningsbestemmelser i nml. som uttrykkelig gir erstatning for økonomisk tap som følge av prioritering av arter og utvelgelse av naturtyper. Jeg har derfor funnet det interessant og aktuelt å undersøke reglene om erstatning for rådgighetsinnskrenkninger nærmere, for deretter å anvende de på reglene om prioritering av arter og utvelgelse av naturtyper.

### 1.4 Vitenskapelig metode

I oppgaven tar jeg sikte på å beskrive aktuelt lovverk om erstatning ved vernetiltak, og sammenligne de kjente regelsettene, før jeg kombinerer dem for å vurdere hvordan tilstanden er på dette rettsområdet. Deretter sammenligner jeg ulike rådgighetsbegrensninger i forskrifter gitt med hjemmel i nml. med kriteriene for å få erstatning for rådgighetsinnskrenkninger.

### 1.5 Rettskilder

**Naturmangfoldloven** med forarbeider er sentrale rettskilder på området. I tillegg til lovteksten har jeg benyttet NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold samt Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Forvaltning av naturens mangfold som kilder. I forarbeidene begrunnes de ulike valgene som er tatt ved utforming av lovgivningen, og forarbeidene kan også belyse hvordan bestemmelsene skal forstås og hvilke behov de skal ivareta.

**Grunnloven er en sentral rettskilde med bestemmelsen i § 105:** «Fordrer Statens Tarv, at Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen.»

**EMK P1-1 og praksis rundt anvendelsen** av denne er brukt i oppgaven

**Høyesterettspraksis** rundt generelle bestemmelser om erstatning for rådgighetsinnskrenkninger benyttes også i stor grad i oppgaven. Så vidt jeg kan se finnes det ikke rettspraksis om naturmangfoldlovens bestemmelser om prioriterte arter og utvalgte naturtyper.

Videre er **juridisk teori**, både i form av bøker og artikler benyttet.

I tillegg til de ovennevnte rettskildene har jeg benyttet artikler fra dagsaviser, rapporter fra offentlige instanser, internettsider samt korrespondanse til og fra myndighetene gjort tilgjengelig for publikum etter offentleglova<sup>3</sup>. Dette materiale er ikke rettskilder, men kilde til faktiske hendelser og synspunkter i saker om prioriterte arter og utvalgte naturtyper.

---

<sup>3</sup> Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

## 2 Reglene om prioriterte arter

Reglene om prioriterte arter finner vi i naturmangfoldlovens tredje kapittel, som handler om artsforvaltning. Hensikten med bestemmelsene er å forebygge og å stanse en negativ utvikling hos utrydningstruede arter.<sup>4</sup> Videre er det flere begrunnelser for å prioritere enkelte arter, se NOU 2004:28 kapittel 13.7.1 – 13.7.6.2. Det er §§ 23 og 24 som sammen skaper denne formen for ivaretagelse av naturverdier. Den første paragrafen forteller hvem som kan utpeke arter som prioritert, og hva dette kan begrunnes i. Den andre paragrafen fastsetter hva det innebærer at en art er utpekt som prioritert etter § 23.

### 2.1 § 23 Prioriterte arter

Kongen i statsråd har kompetanse til å utpeke arter som prioritert, § 23 første ledd første punktum. Prioriteten må gis ved forskrift. Første ledd andre punktum lister opp tre momenter som skal legges vesentlig vekt på når en art skal gis status som prioritert, bokstav a) - c).

Andre ledd begrenser bruken av 1. ledd bokstav b) når det gjelder prioritet av arter i sjø.

Tredje ledd inneholder et krav («skal») om at myndighetene må vurdere om en art bør få status som prioritert, hvis det foreligger dokumentasjon som tilsier at en art har en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i nml. § 5. Det er et krav at dokumentasjonen skal bevise dette avviket etter vitenskapelige kriterier. Myndighetene har plikt til å gjennomføre vurderingen enten av eget tiltak, eller etter krav fra noen med rettslig interesse.

Etter fjerde ledd kan departementet oppheve en prioritering dersom bestandsmålet i nml. § 5 er nådd. Dette må gjøres ved forskrift.

### 2.2 § 24 Beskyttelsens innhold

Nml. § 24 første ledd bokstav a) – c) fastslår virkningene av at en art blir prioritert etter nml. Forskriften *kan* inneholde bestemmelser basert på innholdet i bokstavalternativene, men det er ikke noe krav at alle alternativene benyttes.

---

<sup>4</sup> Ot.prp.nr 52 (2008-2009) kapittel 9.13.1



Bokstav a) åpner for å forby «uttak, skade eller ødeleggelse» av en prioritert art, eller bestander av den. Det åpnes i 2. pkt. for å fastsette i hvilket omfang reglene i nml §§ 15-22 får virkning for forvaltningen av den prioriterte arten.

Bokstav b) gir mulighet til å beskytte hele økologiske funksjonsområder. Disse må være av et mindre omfang, og «ikke medføre en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk». Bruk som ikke er igangværende, for eksempel en planlagt fremtidig utnyttelse, rammes ikke av unntaksbestemmelsen. Hvis en slik båndlegging av et område medfører både en vesentlig vanskeliggjøring og et vesentlig tap for grunneier, kan grunneier kreve at området enten blir vernet etter nml. kapittel V eller at det gjøres unntak for prioriteringen for områdene etter nml. § 24 femte ledd.

Bokstav c) tillater at forskriften krever en redegjørelse om følgene for arten i tilfeller hvor det er planlagt inngrep i en arts funksjonsområde. Redegjørelsen skal også greie ut for om det er alternative funksjonsområder som kan bidra til å sikre bevaringen av arten i samsvar med § 5.

Etter andre ledd kan forskriften også inneholde «regler om skjøtselstiltak», basert på nml § 47. Dette gjøres når det anses å være nødvendig for å oppfylle formålet med prioriteringen. Det skal også etableres offentlige tilskuddsordninger som «skal så langt mulig bidra til å sikre bevaring av en prioritert art.» Tredje ledd sier at staten skal lage en handlingsplan når områder som er sikret etter nml. §24 1. ledd bokstav b krever «aktiv skjøtsel» eller lignende for å ivareta funksjonsområdet. Her åpnes det også for at det offentlige kan avtale aktiv skjøtsel med grunneier eller rettighetshaver for området.

Fjerde ledd fastslår at myndighetene skal vurdere om det er nødvendig med flere vedtak for å komplettere bevaringen av en prioritert art. Dette skal gjøres samtidig som det gis forskrift etter nml. § 23 1.ledd.

Femte ledd gir myndighetene mulighet til å gjøre unntak fra forskriften, dersom det ikke «forringer artens bestandssituasjon eller bestandsutvikling», eller hvis det kreves av hensyn til samfunnet.

### 3 Reglene om utvalgte naturtyper

Reglene om utvalgte naturtyper danner kapittel 6 i naturmangfoldloven, §§ 52-56.

#### 3.1 §52 Utvalgte naturtyper

Første ledd gir kongen i statsråd kompetanse til å bestemme at spesifikke naturtyper skal være utvalgte. En naturtype kan være utvalgt i hele landet, eller utvalgt i deler av landet. Dette betyr at samme naturtype kan være utvalgt i en del av landet, mens den samtidig ikke har slik status i andre deler. Ifølge forarbeidene<sup>5</sup> er dette «aktuelt når en bestemt naturtype bare forekommer innenfor en viss biogeografisk region, eller når utformingene i en særskilt region skiller seg fra utformingene i andre regioner. I forskriften kan det også angis «nærmere kriterier for hvilken type forekomster av naturtypen» som skal omfattes.

Andre ledd angir fire momenter det skal legges «særlig» vekt på når en naturtype blir utvalgt.

Bokstav a) er en henvisning til § 4 som inneholder det overordnede forvaltningsmålet for naturtyper og økosystemer. Bokstav b) åpner for å verne naturtyper som er viktig for arter som er gjort prioriterte etter §§ 23-24. Bokstav c) gjelder naturtyper som «har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge», det vil si natur som er særegen for landet. Bokstav d) gjelder naturtyper som Norge, gjennom sine internasjonale forpliktelser, er pålagt å bevare. Dette omfatter regler som er folkerettslig bindende, og ikke veiledende retningslinjer, Ot.prp. nr. 52 s. 433.

Tredje ledd ligner mye på § 23 tredje ledd. Den gir myndighetene plikt («skal») til å vurdere om en naturtype skal gjøres utvalgt, når det foreligger dokumentasjon på at naturtypens tilstand eller utvikling strider mot forvaltningsmålet i § 4. Dokumentasjonen må inneholde vitenskapelige kriterier som beviser naturtypens tilstand. Myndighetene skal utføre vurderingen av eget tiltak eller når det kreves av noen med rettslig interesse, som eksempel er organisasjon nevnt.

Fjerde ledd pålegger staten å lage en handlingsplan dersom ivaretagelse av en naturtype krever «aktiv skjøtsel eller andre typer tiltak».

---

<sup>5</sup> Ot.prp.nr 52 (2008-2009) side 430 kapittel VI

### 3.2 §53 Utvelgingens generelle betydning

Første ledd sier at det skal tas «særskilt hensyn» til utvalgte naturtyper under utøving av aktsomhetsplikten i nml. § 6. Etter § 6 plikter enhver å «opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i §§ 4 og 5.». Ifølge forarbeidene<sup>6</sup> går plikten etter § 53 ut på at en gjør seg kjent med hva som er utvalgte naturtyper, og om de berøres av ens aktiviteter. Bestemmelsen gjelder både for private og offentlige aktiviteter. Hensikten med denne konkretiseringen av aktsomhetsplikten er «å unngå forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand».

Andre ledd pålegger myndighetene en generell plikt til å ta hensyn til utvalgte naturtyper når forvaltningsorgan tildeler tilskudd og ved forvaltning av fast eiendom. Det pålegges også å utrede konsekvensene for naturtypen før det tas beslutning om inngrep i områder med utvalgte naturtyper. Kongen tildeles kompetanse til å gi forskrift om hvordan en slik utredning skal utføres og behandles.

Tredje ledd angir hva som skal vektlegges når man vurderer om utbredelse eller økologisk tilstand forverres. To hensyn nevnes: 1) forekomstens betydning for den samlede utbredelse og kvalitet av naturtypen 2) om en tilsvarende forekomst kan etableres eller utvikles på et annet sted. Her åpnes det også for at tiltakshaver (den som skal foreta inngrep i området) pålegges å bære kostnadene ved flytting av en naturtype.

Fjerde ledd omhandler rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven, som er vedtatt etter at forskrift etter § 52 er gitt. Regelen bestemmer at dersom en plan avklarer arealbruken for forekomsten av den utvalgte naturtypen, går den foran reglene i § 53 første til tredje ledd. I Ot.prp.nr 52 (2008-2009), side 436 er regelen beskrevet. Der står det:

«... Det vil si at det som planen har tatt stilling til, ikke lenger reguleres av første til tredje ledd. For det som planen ikke tar stilling til, f.eks. aktiv forvaltning, gjelder reglene på vanlig måte.»

Bestemmelsen krever at arealbruken «avklares» av planen, noe som innebærer at en plan må uttrykkelig ta stilling til forekomsten av den utvalgte naturtypen.

Femte ledd gir kommunen mulighet til å bestemme at reglene i §§ 53-56 også skal gjelde for sin forvaltning av forekomster av særegne naturtyper i kommunen.

---

<sup>6</sup> Ot.prp.nr 52 (2008-2009) side 433-434

Sjette ledd åpner for at det offentlige kan inngå avtale med grunneier/rettighetshaver om skjøtsel av en utvalgt naturtype. Enkelte truede naturtyper trenger stell for å bli ivaretatt. I følge forarbeidene er ikke bestemmelsen en hjemmel for å pålegge grunneier noen rettsplikt til å foreta skjøtsel.<sup>7</sup> Den understreker bare at skjøtsel er et hensiktsmessig virkemiddel for å opprettholde en utvalgt naturtype.

### 3.3 §54 Meldeplikt for skogbrukstiltak

Paragrafen sier at skogbrukstiltak som ikke krever tillatelse etter skogbrukslova (27. mai 2005 nr. 31), må meldes til kommunen på forhånd dersom det berører forekomster av utvalgte naturtyper. Tiltakene det siktes til vil være de som «kan medføre forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand», § 54 4. pkt. Tiltakshaver må få tilbakemelding før tiltaket påbegynnes. Kommunen skal utføre en vurdering av tiltaket etter reglene i § 53 andre og tredje ledd. Kommunen gis anledning til å nekte tiltaket eller gi pålegg om utføringsmåte etter nærmere utvalgte deler av reglene om forynging og stell av skog (skogbrukslova § 6 fjerde ledd) samt hogst og måling (skogbrukslova § 8 andre ledd). Fristen for tilbakemelding når tiltak forhåndsvarsles, kan fastsettes i forskriften som utvelger naturtypen etter § 52.

### 3.4 §55 Meldeplikt for jordbrukstiltak

Regelen i denne paragrafen er lik reglene for skogbrukstiltak, men pålegg om gjennomføringsmåte må være i samsvar med en forskrift gitt i hjemmel av jordlova. Bestemmelsen kan i følge forarbeidene benyttes på tiltak «som gjennomføres som en del av jordbruksvirksomhet og som er egnet til å endre karakteren eller omfanget av en forekomst av en utvalgt naturtype.»<sup>8</sup> Som eksempel nevnes tilsåing og gjødsling.

I andre ledd åpnes det for at eier eller bruker av jordbrukseiendommer kan få en miljøplan forhåndsgodkjent av kommunen, og deretter slippe meldeplikten etter første ledd når jordbrukstiltak utføres etter planen.

### 3.5 §56 Kunngjøring og klage

Første ledd inneholder regler om proklamering av tillatelse til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype.

---

<sup>7</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 437.

<sup>8</sup> Ibid. side 438.

Annet ledd fastslår hvem som skal behandle en klage på avslag eller tillatelse til tiltak i forekomst av utvalgt naturtype.

Tredje ledd bestemmer hvordan kommunen skal rapportere forekomster av utvalgte naturtyper.

#### 4 Reglene om erstatning ved områdevern

I naturmangfoldlovens § 50 er det gitt regler om erstatning til eiere og rettighetshavere i områder som blir vernet etter loven. Erstatning gis for eiendom som blir vernet etter nml. §§ 35-39. Erstatning gis både når eiendommen blir helt vernet, og også når den delvis blir vernet. Rett til erstatning forutsetter at igangværende bruk må bli «vanskeliggjort». Dersom bruk krever tillatelse fra offentlig myndighet, gis erstatning bare når tillatelsen til bruk er gitt før påtenkt områdevern er kunngjort etter § 42.

Etter ordlyden hjemler ikke nml. § 50 erstatning for reguleringer i forbindelse med utvalgte naturtyper eller prioriterte arter. I forarbeidene står det også at bestemmelsen ikke kan benyttes analogisk på disse tilfeller:

«Bestemmelsen i § 50 gjelder ikke andre former for rådighetsreguleringer fastsatt i medhold av naturmangfoldloven eller for områdebeskyttelse eller arealdisponering etter annen lovgivning, jf. Om dette ovenfor. Her må erstatningsspørsmålet avgjøres etter de vanlige ulovfestede regler om erstatning for rådighetsreguleringer, jf. Grunnloven § 105, eller ev. andre særregler om kompensasjon.»<sup>9</sup>

At et område inneholder en naturtype som blir utvalgt, kan få like store konsekvenser for rettighetshavere i dette området som for rettighetshavere i områder som blir vernet etter §§35 -39. I tillegg til nml. kapittel VI så fremgår det av forskriften om utvalgte naturtyper hva utvelgelsen betyr.<sup>10</sup> Det blir meldeplikt etter nml. §§ 54 og 55 for tiltak som berører utvalgte naturtyper, og man må avvente tillatelse fra forvaltningsmyndighetene før man kan iverksette. Tradisjonell rådighetsutøvelse på eiendommen kan bli meldepliktig, og forvanske driften av eiendommen. Videre kan også rådighetsutøvelse bli nektet dersom den anses å forringe naturtypens utbredelse og forekomstens økologiske tilstand, til tross for at den tidligere har vært akseptert.

Etter § 50 er det det økonomiske tapet som erstattes, og dette kan bli like stort når naturtyper utvelges.

Når en art prioriteres kan dens økologiske funksjonsområde båndlegges på en lignende måte som ville fulgt av vern etter §§35-39, eller ved utvelgelse av området. Dersom det er en plante som ligger på et jordbruksområde vil bruken av området vanskeliggjøres. Hvis det er en dyreart som har fast tilhold på stedet vil det også få følger for bruken

---

<sup>9</sup> Ot.prp.nr 52 (2008-2009) side 427.

<sup>10</sup> Forskrift 13. mai 2011 nr. 512 om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 4

av området. Dette viser at også det at arter som blir prioriterte kan påføre rettighetshavere i områder økonomiske tap.

Et eksempel på et slikt tilfelle er Svarthalespoven, nærmere omtalt i kapittel 9.1.5. Som vi ser er utvalgte naturtyper og prioriterte arter to typer rådighetsinnskrenkninger som ikke omfattes av den spesielle erstatningsbestemmelse i nml. § 50. Dette hindrer likevel ikke at disse rådighetsinnskrenkningene kan være erstatningsbetingende etter andre regler. Slike regler kan være Grunnlovens § 105, EMK P1-1 og retningslinjer som er utarbeidet av domstolene etter analogisk bruk av Grl. § 105 (alminnelige rettsgrunnsetninger).

Grunnloven § 105 fastslår som nevnt at den som må avgi sin eiendom til staten, bør ha full erstatning.

Norge har også internasjonale forpliktelser på området, idet staten har bundet seg til å følge den Europeiske Menneskerettskonvensjon. I konvensjonens første tilleggsprotokoll Art. 1 fastslås det at «ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i de offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper».

Jeg vil nå redegjøre for innholdet i Grl. § 105 og EMK P1-1. Deretter vil jeg sammenligne bestemmelsene, og avgjøre i hvilken utstrekning de får betydning for erstatningsspørsmålet ved rådighetsinnskrenkninger.

## 5 Grunnloven § 105

*«Fordrer Statens Tarv, at Nogen maaafgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen»* Grunnloven § 105.

Grunnloven § 105 sier implisitt at staten har rett til å ekspropriere, og denne rett gjelder både løsøre og fast eiendom («rørlige eller urørlige Eiendom») til offentlig bruk. Ekspropriasjon må begrunnes med hensyn til «Statens tarv», det vil si Statens behov, til offentlig bruk. Samtidig sier paragrafen at staten bør gi ekspropriaten full erstatning, og ”bør” leses som ”skal”. Etter ordlyden inneholder Grl. § 105 ikke noen uttrykkelig hjemmel for ekspropriasjon, men dette anses forutsatt med bestemmelsen om at avståelse skal erstattes.

Samfunnet har akseptert at staten har en spesiell interesse i å regulere utnyttelse av sitt territorium. Det kan være at staten ønsker å benytte arealene til mer samfunnsnyttige formål, eller å forhindre at ikke-samfunnsnyttige aktiviteter finner sted. Dette betyr at staten må ha anledning til å gripe inn dersom det er behov for at bruken av en eiendom enten endres eller innskrenkes.

### 5.1 Ekspropriasjon og regulering

Når staten skal omdisponere arealer, har den to virkemidler den kan benytte: ekspropriasjon og regulering.<sup>11</sup> Mens ekspropriasjon betyr full overtagelse av eiendommen med alle beføyelser, vil regulering si en endring av hvilke beføyelser eieren har i behold. Dette faller ikke inn under bestemmelsen i Grl. § 105, som bare nevner avståelse. I noen tilfeller finnes egne lovbestemmelser om erstatning for rådighetsinnskrenkninger – bestemmelsene om områdevern i naturmangfoldloven og tidligere naturvernlovgivning er eksempler på dette. Men når det ikke finnes en egen erstatningsbestemmelse for en bestemt type rådighetsregulering, så kan man i utgangspunktet heller ikke falle tilbake på Grl. § 105 som grunnlag for erstatning ved rådighetsbegrensninger.

### 5.2 Begrunnelsen bak hovedregelen om at erstatning ikke gis ved rådighetsinnskrenkninger

Vurderingsmomentene man benytter når man avgjør om en rådighetsinnskrenkning er erstatningsutløsende, sier lite om hvorfor erstatning (ikke) gis. De er kun pekepinner

---

<sup>11</sup> Fleischer (1978) side 9-79



for lovanvender for å avgjøre om grunneier har krav på erstatning. Bakgrunnen for reglene er mer uklar. En av de viktigste begrunnelsene er hensynet til det offentliges kontroll med utnyttelse av fast eiendom.

Førstvoterende i Rt. 1918 s. 401 uttaler at

«den lovgivende magt har og maa ha utstrakt beføielse til at begrænse eiendomsretten, saaledes at eierens raadighet kun utøves overensstemmende med de forskjellige hensyn, som samfundsforholdene og samfundsutviklingen til enhver tid gjør det nødvendig at ta i betragtning».

Den generelle utviklingen i samfunnet bringer med seg nye behov, og disse må myndighetene forsøke å ivareta på best mulig måte. Myndighetene må ha anledning til å regulere utnyttelse av areal, uten å bli erstatningsansvarlig ved ethvert grep den tar for å tilpasse områder til utviklingen.

Carl August Fleischer skriver:

«Ekspropriasjon er derimot noe som foretas fordi nettopp ekspropriantens bruksmåte må anses som bedre enn ekspropriatens – «tvillaust til meir gagn enn skade» (O. § 2)»<sup>12</sup>

Han henviser til Oregningslova § 2, som krever at vedtak om eller samtykke til ekspropriasjon ikke kan gis uten at inngrepet *tvilløst* er til mer nytte enn skade. Dette er vanligvis også tilfelle ved rådighetsinnskrenkninger. Formålet med reguleringen er også med på å avgjøre om inngrepet er sterkt urimelig og dermed erstatningsbetingende – se Skoghøy<sup>13</sup>.

En av begrunnelsene for at den som får sine eierrådigheter begrenset ikke skal ha erstatning, er altså at det offentlige skal ha vid adgang til å regulere bruk av fast eiendom til formål som er mer samfunnsnyttige enn igangværende eller planlagt bruk. En erstatningsplikt vil fordyre offentlig aktivitet, og kan dermed forhindre utførelsen av enkelte samfunnsnyttige tiltak på bekostning av andre. Fleischer har gjort rede for dette i Norsk ekspropriasjonsrett.<sup>14</sup> Til tross for at boken er gammel, kan mange av argumentene fortsatt benyttes i dag.

---

<sup>12</sup> Fleischer (1978) side 22

<sup>13</sup> Skoghøy (1995) side 213

<sup>14</sup> Fleischer (1978) side 38

### 5.3 Rettspraksis om erstatning ved rådhetsinnskrenkninger

Allerede med Konsesjonslovdommen, Rt. 1918 s. 403, fikk vi en redegjørelse for Statens anledning til å utføre reguleringer av eiendomsrett. Eiendomsretten blir definert som

«retten til at raade over sin eiendom med de almindelige indskrænkninger, som flyter umiddelbart av loven eller retsordenen. Det er klart, at den lovgivende magt har og maa ha utstrakt beføielse til at begrænse eiendomsretten, saaledes at eierens raadighet kun utøves overensstemmende med de forskjellige hensyn, som samfundsforholdene og samfundsutviklingen til enhver tid gjør det nødvendig at ta i betragtning. Av hele vor lovgivning fremgaar, at de lovgivende myndigheter i stor utstrækning har satgrænser for eierens raadighetssfære, og disse grænser maa den lovgivende magt være bemyndiget til ogsaa i fremtiden enten at utvide eller at indskrænke, saaledes som den finder det nødvendig eller ønskelig, med mindre den herved overskrider sin kompetanse.», s. 405.

Det blir her brakt på det rene at myndighetene, i kraft av sin «overeiendomsrett», har vide rammer for å regulere hvilke beføyelser eier av en eiendomsrettighet har. Dette er viderefølgende i Høyesteretts senere praksis, et eksempel er Strandlovdommen, Rt. 1970 s. 67. Førstvoterende, Dommer Mellbye, sier at

«... når man skal ta standpunkt til Grunnlovens krav til erstatning for rådhetsinnskrenkninger. Utgangspunktet må være at lovgivningens regulering av eierrådighet normalt ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det – for så vidt ingen avståelse blir krevd – skal meget til før det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnlovens § 105.»<sup>15</sup>

De øvrige dommere sluttet seg enstemmig til dommer Mellbyes votum. Resultatet av dommen var at Høyesterett i plenum ettertrykkelig fastslo at rådhetsinnskrenkninger ikke utløser erstatningsplikt etter Grl. § 105.

At rådhetsreguleringer ikke utløser et krav på erstatning etter analogisk bruk av bestemmelsen i Grunnloven § 105 om fullstendig avståelse, er bekreftet i flere andre dommer. Blant dem Rt. 1980 s. 94, Fiskumvannet, som gjaldt rådhetsinnskrenkning ved at et område ble fredet som naturreservat:

«Når erstatningsspørsmålet skal vurderes etter de regler som på grunnlag av Grunnlovens § 105 har utviklet seg for rådhetsinnskrenkninger, skal det mye til for at det skal bli spørsmål om erstatningsansvar.»<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Rt. 1970 side 67 side 73

<sup>16</sup> Rt. 1980 side 94 side 96

Videre har vi Rt. 2005 s. 469, som gjaldt opprettelse av to landskapsarealer opprettet for å verne landskapselementer sentrale for å bevare grunnvannsforekomsten på Gardermoen:

«... den generelle hovedregel – at det ikke skal betales erstatning – står særlig sterkt ved rådighetsreguleringer som gjelder inngripende og irreversible inngrep i naturen.»<sup>17</sup>

Hovedregelen er også gjort rede for av Jens Edvard Skoghøy, som skriver:

«Etter min oppfatning må det riktig å sammenfatte praksis slik at for at det offentlige skal bli erstatningsansvarlig, må det kreves at inngrepet er av en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles.»<sup>18</sup>

I dette postulerer Skoghøy samtidig et unntak fra hovedregelen, nemlig rådighetsinnskrenkninger som er «sterkt urimelig[e]». Dette må videre presiseres i lys av konteksten. Skoghøys artikkel gjelder det offentliges erstatningsplikt for rådighetsinnskrenkninger. Selv om Skoghøy ikke skriver det, må avsnittet trolig leses «sterkt urimelig om inngrepet skal tåles [uten erstatning]».

Om denne hovedregelen benyttes ofte begrepet «alminnelige rettsgrunnsetninger».<sup>19</sup> Skoghøy sitt syn på dette er senere fulgt opp i Høyesteretts praksis, se for eksempel Rt. 2004 s 1092, som handler om fredning av et reinbeitedistrikt. Førstvoterende dommer Stabel får enstemmig tilslutning av de øvrige dommere når hun uttaler:

«Det foreligger en omfattende høyesterettspraksis om erstatning ved rådighetsinnskrenkninger. Jeg nøyer meg til å vise til oppsummeringen i Skoghøy: Rådighetsinnskrenkninger og erstatning i Lov og Rett 1995...»<sup>20</sup>

Dette viser samtidig at hovedregelen etter Grl. § 105 er at erstatning ikke gis ved rådighetsinnskrenkninger, men også at vi har et unntak fra denne regelen: Dersom det er sterkt urimelig at inngrepet skal tåles uten erstatning, vil det være mulig å få erstatning etter Grl. § 105 også ved rådighetsinnskrenkninger.

---

<sup>17</sup> Rt. 2005 side 469 avsnitt 34

<sup>18</sup> Skoghøy (1995)

<sup>19</sup> Se for eksempel Stavang (2000) og Bugge (2009)

<sup>20</sup> Rt. 2004 side 1092 avsnitt 76

## 5.4 Innholdet i begrepet «sterkt urimelig»

Hovedregelen etter Grl. § 105 er at erstatning ikke gis ved rådhetsinnskrenkninger. Etter alminnelige rettsgrunnsetninger kan erstatning likevel gis dersom det er sterkt urimelig at inngrepet skal tåles uten erstatning.

Spørsmålet blir da hva som må til for at et inngrep skal være sterkt urimelig.

I en artikkel i Lov og Rett uttaler Steinar Tjomsland:

«Det er vanskelig å nærmere angi vilkårene for at en rådhetsinnskrenkning er erstatningsbetingende etter Grunnloven § 105. Det foreligger svært få saker hvor Høyesterett har uttalt at et bestemt inngrep er erstatningsbetingende.»<sup>21</sup>

Tjomsland er innom flere vurderingsmomenter i artikkelen, mange av dem er også å finne i Rt. 1980 s. 94, Fiskumvannet, på side 104. Oversikten er senere gjengitt av Taraldrud.<sup>22</sup>

### 5.4.1 Vesentlighetskravet

For at et inngrep skal være erstatningsutløsende, er det et minstekrav at det er vesentlig. Dette er formulert i Rt. 1980 s. 94:

«Når det gjelder innskrenkninger i eiendomsretten, er utgangspunktet at disse ikke påfører det offentlige erstatningsplikt, og at det skal mye til før det må betales erstatning etter Grunnlovens § 105. Jeg viser til førstvoterendes uttalelse i plenumsdommen i Rt-1970-67. Dette utgangspunkt har også vært lagt til grunn i senere rettspraksis. Innen rammen av dette utgangspunkt vil spørsmålet om et inngrep fører til erstatningsplikt for det offentlige, bero på en helhetsvurdering. Det må i alle tilfelle være et krav om at inngrepet er vesentlig, men også andre momenter er relevante.»<sup>23</sup>

Hva som kreves av et inngrep for at det skal oppfylle vesentlighetskravet vurderes konkret. Høyesterett har benyttet flere ulike vurderingsmomenter ved vesentlighetsvurderingen:

« Ved avgjørelsen av om eieren har krav på erstatning, har Høyesterett gjentatte ganger fremholdt at spørsmålet må bero på en helhetsvurdering, hvor det først og fremst får betydning hvor vesentlig rådhetsbegrensningen er for eieren, sett i forhold til hele eiendommen og dens utnyttelsesmuligheter. Det har videre vært antatt at det skal mere til for å tilkjenne erstatning når vernetiltaket

---

<sup>21</sup> Tjomsland (2006) s. 401

<sup>22</sup> Taraldrud (2012) side 11 flg.

<sup>23</sup> Rt. 1980 side 94 side 98

hindrer nye former for utnyttelse av eiendommen, enn når det gjelder inngrep i eksisterende bruk.»<sup>24</sup>

« Griper vernetiltaket derimot inn i eierens aktuelle drift av eiendommen, vil det lettere kunne bli tale om erstatning. Men også da må det kreves at rådighetsinngrepet, og dermed det økonomiske tap, er vesentlig for eieren.»<sup>25</sup>

«Ved vurderingen av om inngrepet er vesentlig, må man se både på størrelsen og karakteren av det økonomiske tap, tyngden av restriksjonene på det fredede felt og virkningene i forhold til hele den eiendom som er rammet av fredningen.»<sup>26</sup>

I tillegg til kravet om vesentlighet, er «også andre momenter relevante».<sup>27</sup>

#### 5.4.1.1 Størrelsen på det økonomiske tapet

Det økonomiske tapets omfang vil være en sentral del av vesentlighetskravet. Størrelsen varierer fra inngrep til inngrep, og tapets konsekvenser vil variere med de individuelle forhold hos den som fratras eierbeføyelsene.

#### 5.4.1.2 Hva slags utnyttelse som rammes

Et annet moment er hva slags utnyttelse av eiendommen som rammes. Det er klart at upåregnelig bruk av en eiendom ikke kan legges til grunn ved vesentlighetsvurderingen.

Utnyttelsesmåte vil være bestemmende for størrelsen på det økonomiske tapet. Her siktes det ikke til en plausibel bruksendring som er planlagt, men utnyttelsesmåter som ikke kan forventes gjennomført på eiendommen.

#### 5.4.1.3 Etablert eller planlagt bruk

Mellom utnyttelsesmåtene etablert bruk og ikke påregnelig bruk har vi fremtidig utnyttelse. At grunneier har forventninger om en bruksendring av eiendommen, vil ikke påvirke det økonomiske tapet som legges til grunn ved vesentlighetsvurderingen. Se Rt. 1980 s. 94, der førstvoterende uttaler:

«Et annet relevant moment ved en helhetsvurdering er at dyrkingsforbudet gjelder en bruk som ikke tidligere har vært drevet på arealene. Nydyrking må, selv om det ligger innenfor tradisjonell jordbruksnæring, ses som en bruksendring. Jeg vil i denne sammenheng også peke på at nydyrking

---

<sup>24</sup> Rt. 1988 side 890 side 897

<sup>25</sup> Ibid. side 898

<sup>26</sup> Rt. 1982 side 850 side 851

<sup>27</sup> Rt. 1980 side 94 side 98.

ikke kunne anses som nær forestående, selv om den av skjønnsretten var ansett som påregnelig. Utarbeidede dyrkingsplaner forelå ikke».

Dette illustrerer at det kreves mye for at en bruksendring skal være grunnlag for beregningen av det økonomiske tap, selv om den med sannsynlig vil både kunne bli og faktisk blir gjennomført.

#### 5.4.1.4 Inngrep på eiendom der det er foretatt investeringer

Investeringer som er foretatt for å videreføre etablert bruk vil ha innvirkning på det økonomiske tap. Det effektiviseres i landbruket, ved utskifting av maskinpark, sammenlåing av bruk og andre tiltak. At grunneiere foretar oppgraderinger og lignende kan ikke ses bort i fra ved beregningen av det økonomiske tap, idet dette er en del av den samfunnsmessige utviklingen.

#### 5.4.1.5 Midlertidig eller varig inngrep

Om inngrepet er midlertidig vil dette bidra til at det økonomiske tapet begrenses sammenlignet med tapet ved varige inngrep. Inngrepets varighet kan således bidra til at det økonomiske tap totalt blir for beskjedent til at inngrepet kan ses på som sterkt urimelig.

Vi må her skille mellom inngrep med periodisk virkning fra midlertidige. Inngrep kan tenkes å være funksjonelle i deler av året, for så å ikke være funksjonelle resten av året. De kan likevel være både varige og midlertidige.

Etter nml. § 45 er midlertidig vern gitt en begrensning oppad på 4 år, med forlengning i ytterligere to år. Dette er en god illustrasjon på hvilken varighet et inngrep som faller inn under begrepet «midlertidig» vil ha.

Inngrepet kan samtidig ha periodisk virkning, og dermed vil det økonomiske tapet begrenses ytterligere. Det kan være at man prioriterer en arts, og forbyr hogst i dens økologiske funksjonsområde i juli måned. Samtidig kan man inngrepet være midlertidig med en varighet på 4 år. Grunneieren blir derfor fratatt hogstretten i totalt fire måneder i løpet av disse fire årene. Det økonomiske tapet i dette tilfellet blir svart begrenset hvis man forestiller seg det samme inngrepet med 12 måneders virkning på ubestemt tid.

#### 5.4.1.6 De tapte verdiene er samfunnsskapt

For samfunnsskapt verdier, enten de skyldes samfunnsinvesteringer eller de skyldes den alminnelige utvikling i samfunnet, tilkjennes det ikke erstatning. Se her Taraldrud.<sup>28</sup>

#### 5.4.1.7 Tyngden av restriksjonene på det aktuelle areal

Like inngrep kan få ulike følger på de forskjellige arealer som rammes. For eksempel kan inngrepet få andre følger for en eiendom når det gjelder stordriftsfordeler enn for en annen eiendom. At man tar hensyn til dette følger av at hver sak vurderes konkret, slik at individuelle forhold blir ivaretatt.

#### 5.4.1.8 Eiendommens samlede utnyttingsmuligheter

Videre må inngrepets virkninger også ses i sammenheng med bruken av eiendommens øvrige areal. Reguleringen kan føre til at driften av eiendommen blir mindre lønnsom eller eventuelt totalt sett ulønnsom. Dette kan for eksempel komme som følge av at stordriftsfordeler ved drift av arealet bortfaller i en slik grad at det går ut over lønnsomheten. Se her Rt. 1980 s 94:

«mindre bruk hvor tilleggsjord har maksimal betydning for driftsresultatet, og hvor de samme driftsbygninger og samme maskinpark kan brukes»<sup>29</sup>

#### 5.4.2 Formålet med inngrepet

Et annet moment som vektlegges er hva som er formålet med inngrepet. Staten har utstrakt kompetanse til å drive kontroll med sitt territorium, for eksempel for å forhindre samfunnsskadelig virksomhet eller endre utnyttelsen til et formål med større samfunnsøkonomisk avkastning. Dermed må også formålet med myndighetenes regulering tas hensyn til når det avgjøres om et inngrep er sterkt urimelig. Videre er det slik at man må tåle en viss utvikling i samfunnet, uten å kunne kreve erstatning når eiendommen reguleres på grunn av en generell utvikling i samfunnet. Falkanger sier i Tingsrett:

«Vi er alle med i og nyter godt av den generelle utvikling – og da må vi og finne oss i de ulemper som følger med. [] Vurderingen av hva som er «nyttig», er imidlertid ikke konstant; særlig viktig er i dag den stadig sterkere vektlegging av vern om naturen og bekjempelse av forurensning.»<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Taraldrud (2012) side 14

<sup>29</sup> Rt. 1980 side 94 side 105

<sup>30</sup> Falkanger (2007) side 436

### 5.4.3 Gjenopprettelseshensynet

Den som får sine eierbeføyelser begrenset, lider et tap. Hensynet til gjenoppretting kjenner vi fra den alminnelige erstatningsretten, se f.eks. Lødrup<sup>31</sup> som skriver at

«Det er åpenbart visse grunnleggende rettferdsforestillinger som går ut på at en voldt skade skal erstattes. Disse rettferdsforestillingene har nok en viss sammenheng med den gamle hevntanke: Skadevolderen skal påføres et onde fordi han har skadet en annen person eller hans eiendom».<sup>32</sup>

Vi kan trekke paralleller mellom erstatningsrettens gjenopprettelseshensyn og ekspropriasjonslovgivningens gjenopprettelseshensyn, noe Fleischer også understreker:

«Hvorfor skal vi så gjenopprette? Svaret ligger i hensynet til den som blir rammet. Det er ille nok å måtte gi fra seg sin eiendom til offentlig bruk, om man ikke samtidig skal bli satt på bar bakke også rent økonomisk forstand».<sup>33</sup>

Behovet for gjenoprettelse har blitt opprettholdt ved rene avståelser av eiendomsrett (for eksempel ved Grl. § 105), mens hovedregelen ved rådhetsinnskrenkninger er at man ikke tar hensyn til gjenoppretting i de fleste tilfeller. Enkelte inngrep skal tåles, da de er utslag av myndighetenes kompetanse til å regulere utnyttelsen av fast eiendom uten å bli erstatningsansvarlig. I forarbeidene skriver Frode Innjord:

«Det er i utgangspunktet ingen grunner som tilsier at staten når det spesielt gjelder fast eiendom, i større utstrekning enn ellers skal måtte betale erstatning for å utøve sin kompetanse til å regulere borgernes atferd. Offentlig regulering av eierrådigheten er derfor noe som den enkelte normalt må finne seg i, på samme måte som man må finne seg i at staten på andre områder regulerer tillatt atferd ved påbud og forbud».<sup>34</sup>

Man kan også tolke flere nyere dommer i Høyesterett som viser til at «det kreves at inngrepet er av en slik karakter at det ut fra en helhetsvurdering vil være sterkt urimelig om inngrepet skal tåles.» slik at de implisitt fastslår at det rettslige utgangspunktet er normalt at rådhetsbegrensninger skal tåles. Det samme gjelder steder i teorien der uttrykket er benyttet. Det er kun de reguleringene som er sterkt urimelige som ikke skal tåles, og dermed har man i praksis helt forlatt gjenopprettelseshensynet hva rådhetsinnskrenkninger angår.

---

<sup>31</sup> Lødrup (2005)

<sup>32</sup> Lødrup (2005) side 80

<sup>33</sup> Fleischer (1978) side 37

<sup>34</sup> NOU 2004:28 Vedlegg 6, side 722



#### 5.4.4 Generelle eller spesielle inngrep

Det skilles ikke mellom inngrep som rammer en stor gruppe av grunneiere eller en mindre. Slik «urettferdighet» ved inngrep må tåles, og reguleringer som rammer en mindre gruppe grunneiere er ikke mer erstatningsbetingende enn andre. Førstvoterende i Rt. 1980, s. 94 sier dette slik:

«Det er spørsmål om områder som utpeker seg som verneverdige; det er ikke spørsmål om inngrep overfor en vilkårlig utvalgt gruppe grunneiere. De enkelte fredningsvedtak må ses som ledd i det offentliges samlede arbeid for å bevare verneverdig natur. Et betydelig antall fredninger er vedtatt, og det arbeides med fredningsplaner. Under disse forhold kan det ikke få noen nevneverdig betydning for erstatningsplikten om den enkelte fredning rammer et fåtall grunneiere.»<sup>35</sup>

#### 5.4.5 Sammenfatning

Som vi ser er det mange momenter som kan tillegges vekt ved urimelighetsvurderingen. Det er en høy terskel for at en rådighetsinnskrenkning skal være erstatningsbetingende. Dette kommer også nokså klart frem ved ordbruken: for at et inngrep skal gi det offentlige erstatningsansvar, må det være *sterkt* urimelig at inngrepet skal tåles uten erstatning, noe som understøttes av teori og rettspraksis.<sup>36</sup>

Hvert saksforhold vil være ulikt, noe som taler for at man alltid benytter de momenter som er mest relevante i hvert enkelt tilfelle. En vurdering gjøres konkret, og ikke ved skjematisk benyttelse av vilkår benyttet i tidligere saksforhold. Dette bekreftes også av førstvoterende i Rt. 1980 s. 94, som på side 96 sier:

«Vurderingen blir således konkret, og det vil ikke uten videre kunne trekkes slutninger fra andre saker, for eksempel om hvor stort et økonomisk tap en grunneier må tåle uten erstatning».

---

<sup>35</sup> Rt. 1980 side 94 side 101

<sup>36</sup> Skoghøy (1995). Taraldrud (2012). Tjomsland (2006). Se også Rt. 1980 s. 94, Rt. 2004 s 1092.

## 6 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon første tilleggsprotokoll artikkel 1

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) inneholder en bestemmelse om vern av eiendomsretten. Norge har bundet seg til å følge menneskerettighetene, noe som også er inntatt i Grunnloven § 110c:

«Det påligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene. Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov.»

Menneskerettsloven<sup>37</sup> som gjennomfører Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i Norge trådte i kraft 21. mai 1999. I menneskerettsloven inngår konvensjonens bestemmelser både på engelsk og norsk. Regelen om eiendomsretten finner vi i konvensjonens første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1):

«Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. [Side 25]

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.»

En tidlig dom fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), *Sporrong and Lönnroth v. Sverige*<sup>38</sup> viser hvordan regelen tolkes og anvendes. Dommen beskriver hvordan artikkelen består av tre regler, nemlig prinsippregelen, avståelsesregelen og kontrollregelen. Om prinsippregelen sier dommen:

«That Article (P1-1) comprises three distinct rules. The first rule, which is of a general nature, enounces the principle of peaceful enjoyment of property; it is set out in the first sentence of the first paragraph. The second rule covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; it appears in the second sentence of the same paragraph. The third rule recognizes that the States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose; it is contained in the second paragraph.»<sup>39</sup>

Dommens forklaring av reglen har senere blitt lagt til grunn både i norsk teori, eksempelvis av Erik Møse<sup>40</sup> og Njål Høstmælingen<sup>41</sup>, og i norsk rettspraksis. Jeg har ikke hatt

---

<sup>37</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

<sup>38</sup> *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, EMD, Strasbourg, 23. september 1982

<sup>39</sup> Ibid. avsnitt 61.

<sup>40</sup> Møse (2002) side 500 flg.

<sup>41</sup> Høstmælingen (2003) side 283

anledning til å gjennomgå avgjørelser fra EMD, men refererer nedenfor noen norske høyesterettsdommer som viser at prinsippene som er forklart i Sporrøng og Lönnroth-dommen har fått gjennomslag i norsk rettspraksis.

Den første regelen, kalt prinsippregelen, fastslår hovedregelen om at alle skal kunne nyte sin eiendom i fred. Utgangspunktet er derfor at alle skal få ha sin eiendom i fred, uten inngrep.

Den andre regelen, kalt avståelsesregelen, sier at inngrep kan gjennomføres, når det er i «det offentlige interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper», sitat fra den norske versjon av P1-1.

Den tredje regelen, kalt kontrollregelen, gir staten kompetanse til å kontrollere bruken av eiendom enten i samsvar med samfunnsinteresser eller for å sikre betaling av skatter, avgifter eller bøter. Dette kan staten gjøre ved å håndheve de lover den finner nødvendig for å oppfylle formålet.

Stig Solheim har i en artikkel i 2008 utvider den nevnte systematikken ved å definere seks hovedspørsmål. Han sier:

«Systematikken kommer ikke like klart frem i alle avgjørelser fra EMD, da opplagte eller ikke omstridte spørsmål ofte slås sammen i en felles drøftelse».<sup>42</sup>

Momentene Solheim oppramser er om det foreligger en vernet eiendomsinteresse, om det foreligger et eiendomsinngrep som staten svarer for, klassifisering av inngrepet etter art, konvensjonens lovskrav, konvensjonens krav om at inngrepet må ha et legitimt formål og proporsjonalitetsvurderingen.

Jeg vil benytte meg av Solheims systematikk.

## 6.1 Vernet eiendomsinteresse

Dersom P1-1 skal komme til anvendelse, må eiendomsretten som hevdes krenket være en beskyttelsesverdig rett. Solheim viser til ordet «possessions» i sin redegjørelse. Konvensjonens begrep om eiendom går videre enn vår naturlige forståelse av ordet, idet den verner mer enn fast eiendom. For eksempel er også aksjer, immaterielle rettigheter, lisenser og krav mot det offentlige eiendom som dekkes av «possessions» i P1-1.<sup>43</sup> Tema

---

<sup>42</sup> Solheim (2008) side 111 flg.

<sup>43</sup> Høstmælingen (2003) side 285

for denne oppgave er fast eiendom, og det er derfor ikke behov for å gå inn i redegjørelser for hva «possessions» kan omfatte utover fast eiendom.

## 6.2 Eiendomsinngrep som staten svarer for

Med dette menes det at den konvensjonsstridige handling (eller unnlatelse) må være et inngrep som staten svarer for. I tillegg til inngrep som er utført av staten selv, er det også «utviklet en lære om at statene i enkelte tilfeller kan ha en positiv forpliktelse til å gripe inn for å verne borgernes eiendom («positive obligations»)).»<sup>44</sup>

## 6.3 Klassifisering av inngrepet etter art

I dette momentet inngår de tre tradisjonelle reglene som først ble utarbeidet av EMD i *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*. Solheim skriver at de har mistet noe av sin opprinnelige betydning:

«For det første fremheves det at det ikke er så viktig å klassifisere inngrepet etter kontroll- eller avståelsesregelen fordi de uansett må tolkes i lys av det prinsipielle utgangspunkt. For det andre fremheves det at regelvalget ikke er så viktig fordi kravene til legalitet, legitimt formål og proporsjonalitet gjelder uavhengig av hvilken regel som kommer til anvendelse. For det tredje går det frem av domsgrunnene, både innhold og struktur, at EMD ikke prioriterer å drøfte dette spørsmålet i særlig grad. For det fjerde har også domstolen indirekte unngått spørsmålet ved å si at tilfellet ikke lar seg kategorisere presist, og at de derfor velger å falle tilbake på det prinsipielle utgangspunkt.»<sup>45</sup>

Han påpeker likevel at EMD ikke gir helt slipp på regelvalget, idet regelinndelingen nesten alltid blir presentert med henvisning til tidligere praksis.

Reglene anvendes slik at avståelsesregelen og kontrollregelen vurderes først, før man vurderer om prinsippregelen er krenket.<sup>46</sup> Likevel understreker EMD at reglene fortsatt ikke er uavhengige, se *Perdigão v. Portugal*:

«The three rules are not, however, distinct in the sense of being unconnected. The second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property and should therefore be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule».<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Solheim (2008) side 112

<sup>45</sup> Ibid. side 122

<sup>46</sup> Møse (2002) side 501.

<sup>47</sup> *Perdigão v. Portugal*, EMD, Strasbourg, 16. november 2010, avsnitt 51.

Det henvises også til saken James and Others v. United Kingdom<sup>48</sup>, hvor innholdet i den ovenfor siterte drøftelsen er formulert mer eller mindre likt. Det skrives at kontrollregelen og avståelsesregelen skal tolkes i lys av prinsippregelen.

Nedenfor skal jeg redegjøre for artikkelens tre regler så langt det er nødvendig for oppgaven.

### 6.3.1 Prinsippregelen

Prinsippregelen gjelder prinsippet om at alle har rett «to the peaceful enjoyment of his possessions». Hos Njål Høstmælingen er regelen omtalt som «respekt for eiendomsretten». <sup>49</sup> Ordinært vil det foretas en helhetsvurdering etter at det er avgjort om staten er utenfor sitt handlingsrom etter kontrollregelen eller om eiendomsretten er avstått. Domstolen vurderer så om dette medfører et brudd på P1-1 første punktum.

I Sporrøng and Lönnroth v. Sweden, hvor verken kontrollregelen eller avståelsesregelen kom til anvendelse, kom EMD likevel frem til at P1-1 var brutt. De skriver:

«Being combined in this way, the two series of measures created a situation which upset the fair balance which should be struck between the protection of the right of property and the requirements of the general interest: the Sporrøng Estate and Mrs. Lönnroth bore an individual and excessive burden which could have been tendered legitimate only if they had had the possibility of seeking a reduction of the time-limits or of claiming compensation. Yet at the relevant time Swedish law excluded these possibilities and it still excludes the second of them»<sup>50</sup>

Dette bekrefter at reglene ikke kan ses uavhengig av hverandre, men som et hele. Det må alltid være en rettferdig balanse mellom «the protection of the right of property and the requirements of the general interest». Dette bekreftes også av Erik Møse<sup>51</sup> og Njål Høstmælingen. Høstmælingen skriver

«... artikkel 1(1) kan fange opp urimelige tilfeller som ellers ville ha falt innenfor de to unntaksbestemmelsene.»<sup>52</sup>

### 6.3.2 Avståelsesregelen

Avståelsesregelen sikter til begrepet «deprived» som benyttes i P1-1. Avståelsen må gjelde eiendom, men begrepet er autonomt og må tolkes vidt, Møse.<sup>53</sup> I saken Sporrøng

---

<sup>48</sup> James and Others v. The United Kingdom, EMD, Strasbourg, 21. februar 1986

<sup>49</sup> Høstmælingen (2003) side 283

<sup>50</sup> Sporrøng and Lönnroth v. Sweden, op.cit., avsnitt 71

<sup>51</sup> Møse(2002) side 502.

<sup>52</sup> Høstmælingen (2003) side 285

and Lönnroth v. Sweden har EMD faktisk gått lengre, idet eiendomsretten aldri formelt ble fratatt eier. Dommen sier:

«In the absence of a formal expropriation, that is to say a transfer of ownership, the Court considers that it must look behind the appearances and investigate the realities of the situation complained of.»<sup>54</sup>

Domstolen går her lengre enn overføring av eiendomsrett, idet de lar sakens realitet avgjøre om det har skjedd en avståelse. Selv om de kommer frem til at det fortsatt ikke har skjedd noen fullstendig avståelse, viser dommen at det ikke kreves formell ekspropriasjon, men det er tilstrekkelig med en situasjon som i realiteten fullstendig har fratatt eier sine beføyelser.

Andre momenter i Sporrong and Lönnroth v. Sweden som EMD trekker frem er at inngrepet i praksis reduserte muligheten for å håndheve eierbeføyelsene. De skriver at inngrepet «...affected the very substance of ownership...», avsnitt 60.

Solheim skriver at regelvalget spiller en mindre rolle nå enn tidligere<sup>55</sup>. Det vektlegges ikke om myndighetene benytter seg av ekspropriasjonsregler eller regler som hjemler rådighetsinnskrenkninger:

«... utviklingen i nyere konvensjonspraksis tyder på at det er mindre interessant å praktisere en streng og fast linje i forhold til en bestemt regel. Sakens utfall beror nå i større grad på vurderingen av inngrepets konkrete rettferdiggjørelse. Det er imidlertid ikke tvilsomt at *karakteren av inngrepet* ennå er av stor betydning for hva som skal til for at staten kan rettferdiggjøre sin handling. Dette er en viktig faktor for bedømmelsen av de øvrige kriterier, særlig kravet om at inngrepet må fremstå som proporsjonalt i forhold til dets betydning for klager.»<sup>56</sup>

Følgelig er ikke en ekspropriasjon kamuflert som en regulering unntatt bestemmelsen.

Om rådighetsinnskrenkninger presiserer Njål Høstmælingen at

«midlertidige inngrep faller derfor utenfor, for eksempel midlertidige råderettsforbud i forbindelse med konkurs, reguleringsplaner eller straffesaker. Tilsvarende gjelder myndighetenes alminnelige regulering og kontroll.»<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Møse (2002) side 501

<sup>54</sup> Sporrong and Lönnroth v. Sverige, op.cit., avsnitt 63.

<sup>55</sup> Solheim (2008) side 122

<sup>56</sup> Ibid. side 123

<sup>57</sup> Høstmælingen (2003) side 286

### 6.3.3 Kontrollregelen

Denne regelen omhandler det offentliges kontroll med fast eiendom. Myndighetenes behov for å kontrollere bruk av fast eiendom er erkjent og akseptert både i EMD og vår lovgivning. EMD bekrefter i *James and Others v. United Kingdom* at staten både har og trenger en vid adgang til å regulere utnyttelsen:

«Here, as in other fields to which the safeguards of the Convention extend, the national authorities accordingly enjoy a certain margin of appreciation.

Furthermore, the notion of "public interest" is necessarily extensive. In particular, as the Commission noted, the decision to enact laws expropriating property will commonly involve consideration of political, economic and social issues on which opinions within a democratic society may reasonably differ widely. The Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature's judgment as to what is "in the public interest" unless that judgment be manifestly without reasonable foundation.»<sup>58</sup>

EMD fastslår her at staten har et vidt handlingsrom for å fastsette hva som er i det offentliges interesse, og sier at domstolen vil respektere statens vurderinger så langt de er bygget på et fornuftig grunnlag («reasonable foundation»).

I avgjørelsen av om regelen er krenket inngår også en forholdsmessighetsvurdering. Denne sikter til balansen mellom det offentliges interesser og de private interesser i det konkrete tilfelle. Erik Møse viser her til flere dommer, eksempelvis *Tre Traktörer AB v. Sverige*.<sup>59</sup> Erik Møse skriver

«Avgjørende var forholdsmessighetsvurderingen. Formålet var å ivareta svensk alkoholpolitikk. Stengningen var et strengt virkemiddel, men uoverensstemmelser i regnskaper vedrørende alkoholholdige drikker var meget betydelige og gav tilstrekkelig grunnlag for myndighetenes konklusjon om mangelfullt bokholderi og manglende internkontroll. Ved avveiningen måtte statene ha et vidt skjønnsmessig spillerom. Selv om myndighetene kunne ha truffet et mindre inngripende tiltak, fant Domstolen [EMD] at det forelå en rettferdig balanse i lys av at formålet var å ivareta svensk sosialpolitikk.»<sup>60</sup>

Som vi ser må det foretas en avveining mellom det offentliges formål og de private interesser i den konkrete sak.

---

<sup>58</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, op.cit., avsnitt 46.

<sup>59</sup> *Tre traktörer aktiebolag v. Sweden*, EMD, Strasbourg, 07. juli 1989

<sup>60</sup> Møse (2002) side 512-513

## 6.4 Konvensjonens lovskrav

At alle eiendomsinngrep må ha en hjemmel er det fjerde momentet. I dette ligger et krav til forutberegnelighet og at hjemmelen må være tilstrekkelig klar.

## 6.5 Krav om legitimt formål

I dette kravet ligger at inngrepet må ha et legitimt formål. Dette kravet har lignende innhold til kontrollregelen. Det offentlige trenger å ha kontroll med eiendom og har et vidt spillerom for å fastsette hva som er i dets interesse å kontrollere.

## 6.6 Proporsjonalitetsvurdering

Også her kan momenter hentes fra kontrollregelen, idet det er en forholdsmessighetsvurdering mellom det offentlige interesser og de private interesser i det konkrete tilfellet.

## 6.7 Norsk rettspraksis på området

Det er lite henvisninger til P1-1 i Høyesteretts praksis før år 2000, til tross for at Norge ratifiserte 1. tilleggsprotokoll (1TP) i 1952, og den trådte i kraft i 1954. For eksempel er P1-1 ikke nevnt verken i Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) eller Rt. 1980 s. 94 (Fiskumvannet), henholdsvis 16 og 26 år etter ikrafttreddelsen av 1TP, til tross for at bestemmelsen kunne være oppfattet som relevant i disse saker.

Etter ikrafttreddelsen av menneskerettsloven i 1999 er EMK og praksis fra EMD oftere benyttet som rettskilde, og flere dommer er innom spørsmålet om P1-1 kan være krenket. Også teorien på området ble mer omfangsrik, idet både Møse og Høstmælingen ga ut bøker som behandlet P1-1s anvendelse i praksis.

### 6.7.1 Rt. 2004 s. 1092

Denne saken gjaldt fredning av et reinbeitedistrikt på Stonglandshalvøya på Senja. Det ble av Sør-Senja Reinbeitedistrikt hevdet at inngrepet krenket eiers menneskerettigheter, derunder P1-1. Brudd på konvensjonsbestemmelsen ble avvist med grunnlag i kontrollregelen, idet Høyesterett fant at de offentlige interesser i dette konkrete tilfellet veide tyngre enn de private.

### 6.7.2 Rt. 2005 s. 607

Twisten dreide seg om en fritidseiendom som ved konsesjonsvilkår var pålagt videre-solgt til staten. Saken vurderes etter både kontrollregelen, avståelsesregelen og prinsipp-



regelen slik EMD har benyttet P1-1. Også i dette tilfellet kommer Høyesterett frem til at inngrepet ikke er konvensjonsstridig.

Dommen er i etterkant kritisert av Stig H. Solheim.<sup>61</sup>

#### 6.7.3 Rt. 2006 s. 1382

Denne saken gjaldt avvikling av rett til reindrift på grunn av passivitet og mangel på rein i driftsenheten. Høyesterett vurderte saken etter P1-1, og kom frem til at den uklare rettslige tilstanden i tvisten ikke oppfyller P1-1s krav til at inngrep må gjøres med hjemmel i lov. Her støtter Høyesterett seg på de samme momentene som Solheim<sup>62</sup> inn-  
deler P1-1 i.

#### 6.7.4 Rt. 2008 s. 1747

Saken gjaldt opprettelse av et naturreservat på Svalbard, der P1-1 ble påberopt som grunnlag for at inngrepet var erstatningsbetingende. Her bekrefter Høyesterett at avståelsesregelen også kan benyttes der det ikke er skjedd noen formell avståelse:

«Og i EMDs senere dommer i sakene Papamichalopoulos med flere mot Hellas 24. juni 1993, Vasilescu mot Romania 22. mai 1998 og Brumărescu mot Romania 28. oktober 1999 anvendes avståelsesregelen i tilfeller der det ikke er skjedd noen formell avståelse. Sakene er imidlertid spesielle, og det er etter mitt syn velbegrunnet når det i teorien har vært fremholdt at disse avgjørelsene ikke kan rokke ved det generelle inntrykk at det skal meget til før avståelsesregelen kommer til anvendelse. Alle saker gjaldt en nærmest absolutt tilsidesettelse av den faktiske nytteverdi av den eiendomsrett som ble krenket.»<sup>63</sup>

Dommen gjør også en interesseavveining etter proporsjonalitetsregelen.<sup>64</sup>

#### 6.7.5 Vurdering av rettspraksis

Dommene ovenfor viser at Høyesterett tolker P1-1 etter mønster fra EMD. Høyesterett bruker de samme vurderingene, og henter de fra praksis i EMD. Vi ser at dersom P1-1 påberopes som grunnlag, forsøker Høyesterett å komme frem til samme resultat som EMD ville gjort. Av dette kan vi derfor slutte at Høyesterett vil bestrebe seg for at resultatet i tvister vedrørende eiendomsrett vil bli i tråd med forpliktelsene vi har etter EMD.

---

<sup>61</sup> Solheim (2006)

<sup>62</sup> Solheim (2008)

<sup>63</sup> Rt. 2008 s. 1747, avsnitt 46.

<sup>64</sup> Ibid. avsnitt 51 flg.

## 6.8 Rådighetsinnskrenkninger

I tillegg til *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* har EMD også i andre saker fastslått at rådighetsinnskrenkninger kan være likestilt med avståelse av eiendom. I *Allan Jacobsson v. Sweden* uttaler EMD at «Mr. Jacobsson's right of property was never rendered precarious»<sup>65</sup>, det vil si at inngrepet aldri gjorde at hans eiendomsrett ble usikker. De presiserer også at myndighetenes handlingsmåte ikke tok sikte på verken å frata klager eiendommen eller faktisk fratok ham eiendommen. Dette tyder på at EMD fastholder det som ble skrevet i *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, om at også rådighetsinnskrenkninger kan ses som avståelse av eiendom i særlige tilfeller der vi står ovenfor en de facto-ekspropriasjon:

«In the absence of a formal expropriation, that is to say a transfer of ownership, the Court considers that it must look behind the appearances and investigate the realities of the situation complained of (see, mutatis mutandis, the Van Droogenbroeck judgment of 24 June 1982, Series A no. 50, p. 20, par. 38). Since the Convention is intended to guarantee rights that are "practical and effective" (see the Airey judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, p. 12, par. 24), it has to be ascertained whether that situation amounted to a de facto expropriation, as was argued by the applicants.»<sup>66</sup>

Høyesterett har sluttet seg til dette synspunkt i flere avgjørelser, men presiserer at «det skal meget til før avståelsesregelen kommer til anvendelse».<sup>67</sup>

## 6.9 Erstatning

Selve P1-1 nevner ikke noe om erstatning. I praksis har EMD tolket EMK P1-1 slik at erstatning ofte vil være påkrevd for å fremme likevekten mellom samfunnets og individets interesser. I *James and Others v. United Kingdom* uttaler EMD:

«The Commission, with whom both the Government and the applicants agreed, read Article 1 (P1-1) as in general impliedly requiring the payment of compensation as a necessary condition for the taking of property of anyone within the jurisdiction of a Contracting state.»<sup>68</sup>

Om dette skriver Erik Møse:

«I James-saken aksepterte Domstolen at myndighetenes formål var å motvirke sosial urettferdighet ved å gi festerne et sterkere krav på huset på festetomten. Et sentralt spørsmål var om det forelå forholdsmessighet mellom mål og middel. En side av dette var omfanget av eiernes erstatning. Her uttalte domstolen prinsipielt at konvensjonsstatene bare under eksepsjonelle forhold godtar avstå-

---

<sup>65</sup> Allan Jacobsson v. Sweden (No. 1), EMD, Strasbourg, 25. september 1989 avsnitt 54

<sup>66</sup> *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, op.cit., avsnitt 63

<sup>67</sup> Rt. 2008 side 1747 avsnitt 46

<sup>68</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, op.cit., avsnitt 54

else av eiendom i det offentlige interesse uten betaling av erstatning. Art. 1 ville gi en illusorisk beskyttelse av eiendomsretten hvis man ikke anvendte et tilsvarende prinsipp. Vilåårene for erstatning er av betydning ved vurderingen av spørsmålet om den kritiserte lovgivning oppfyller kravene til en «rettferdig balanse» mellom de ulike interessene, særlig at den ikke må pålegge individet en uforholdsmessig byrde.»<sup>69</sup>

Erstatningens størrelse må være tilsvarende verdien av eiendommen som blir fratatt eier. Dette omtales av EMD i James and Others v. United Kingdom:

«Article 1 (P1-1) does not, however, guarantee a right to full compensation in all circumstances. Legitimate objectives of public interest, such as pursued in measures of economic reform or measures designed to achieve greater social justice, may call for less than reimbursement of the full market value.»<sup>70</sup>

Erik Møse påpeker at begrunnelsen for at erstatningen skal være lik verdien av eiendommen er at staten har et skjønnsmessig spillerom, og at erstatningen har en sentral betydning for om det foreligger en rettferdig balanse etter en proporsjonalitetsvurdering.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Møse (2002) side 506-507.

<sup>70</sup> James and Others v. The United Kingdom, op.cit., avsnitt 54

<sup>71</sup> Møse (2002) side 507

## 7 Forholdet mellom Grunnloven § 105 og EMK P1-1

Både Grunnloven § 150 og EMK P1-1 er gjeldende rett i vår lovgivning. Når to regler dekker samme område, vil det være ulikheter i rekkevidden av de respektive regler.

Dette åpner for muligheten for at reglene kan komme i konflikt med hverandre. Jeg skal først sammenligne reglene for å klargjøre likhetene og forskjellene mellom dem. Deretter vil jeg gjøre rede for hva utfallet kan bli ved eventuell motstrid mellom reglene.

### 7.1 Eiendom vs. Possession

Begge reglene gjelder avståelse av en rett fra rettighetshaver til det offentlige. I Grunnloven § 105 er uttrykket «rørlige eller urørlige eiendom» benyttet, mens i P1-1 brukes det engelske uttrykket «possessions». I den norske oversettelsen av P1-1 er ordet «eiendom» benyttet.

Med uttrykket i Grunnloven § 105 forstår vi både løsøre og fast eiendom. Uttrykket «possessions» i P1-1 favner derimot om et videre område. Erik Møse skriver:

«Det følger av rettspraksis at dette begrepet er autonomt, og skal tolkes vidt. Eksempelvis omfattes fast eiendom, løsøre og avtalefestede rettigheter, slik som fordringer, samt immaterielle rettigheter (ifølge Kommisjonens praksis). Det samme gjelder økonomiske interesser ved utøvelse av næringsvirksomhet, mens økonomiske forventninger som utgangspunkt faller utenfor. Individet må oppfylle vilkårene for å ha et rettskrav, selv om det ikke nødvendigvis er forfalt. Muligheten for å bli tilstått fordeler på rent skjønnsmessig grunnlag er ikke tilstrekkelig.»<sup>72</sup>

Se også *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal*:

«The concept of “possessions” referred to in the first part of Article 1 of Protocol No. 1 has an autonomous meaning which is not limited to ownership of physical goods and is independent from the formal classification in domestic law: certain other rights and interests constituting assets can also be regarded as “property rights”, and thus as “possessions” for the purposes of this provision.»<sup>73</sup>

Begrepet «possessions» dekker derfor flere rettigheter enn Grunnlovens begrep «eiendom». Om den oversatte utgaven av P1-1 sier Høyesterett i Rt. 2008 s. 1747:

«Det som etter EMK P1-1 er vernet mot inngrep er “possessions”. Slik dette er blitt forstått av EMD, er den norske oversettelsen ikke treffende. Det er på det rene at “possessions” er tolket meget vidt, slik at også rettigheter som ligger fjernt fra den alminnelige bruk av eiendomsbegrepet omfattes. Det synes å være en rimelig sammenfatning av EMDs praksis at bestemmelsen i tillegg til rettigheter som faller innunder det tradisjonelle eiendomsrettsbegrep, også omfatter rettsposisjoner der inne-

---

<sup>72</sup> Ibid. side 501

<sup>73</sup> *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal*, EMD, Strasbourg, 11. januar 2007, avsnitt 63

haveren må sies å ha hatt en rimelig forventning om at rettsposisjonen vil kunne utnyttes som forutsatt.»<sup>74</sup>

Vi kan med dette fastslå at P1-1s eiendomsbegrep omfatter mer enn det Grunnlovens eiendomsbegrep gjør. Det kan oppstå tilfeller der en rett faller inn under begrepet etter EMKs regel, men utenfor etter ordlyden i Grl. § 105. Regulering i form av rådighetsinnskrenkninger er en av disse rettene. Grunnloven § 105 hjemler ikke erstatning for rådighetsinnskrenkninger, mens EMK P1-1 kan anvendes ved rådighetsinnskrenkninger.

## 7.2 Forholdet mellom sterk urimelighet og helhetsvurderingen under prinsippregelen i P1-1.

Rådighetsinnskrenkninger er etter ordlyden i Grl. § 105 ikke erstatningsbetingende da det ikke regnes for å være en avståelse av eiendom. En regulering kan likevel være et inngrep som sidestilles med en avståelse. Ved avgjørelsen av om rådighetsinnskrenkninger medfører et krav på erstatning, vurderer man om det vil være «sterkt urimelig» at inngrepet skal tåles uten erstatning. Reguleringer som oppfyller kriteriet blir ansett for å være erstatningsutløsende etter alminnelige rettsgrunnsetninger<sup>75</sup>, da disse inngrepene er så vesentlige at man ikke skal tåle disse uten erstatning.

Dette har likhetstrekk med EMDs praksis ved tolkning av P1-1. Domstolen har uttalt i flere dommer<sup>76</sup> at det må gjøres en helhetsvurdering av den konkrete sak, senest i *Oao Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*:

«The three rules are not, however, “distinct” in the sense of being unconnected. The second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property and should therefore be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule ...»<sup>77</sup>

Man faller altså tilbake på å gjøre en helhetsvurdering etter prinsippregelen etter EMK P1-1, nemlig om inngrepet bryter med ens rett «to the peaceful enjoyment of his possessions».

Ettersom det er denne helhetsvurderingen som til sist avgjør om det foreligger krenkelse av P1-1, vil også tilfeller av de facto-ekspropriasjon (eksempelvis en tilnærmet fullsten-

---

<sup>74</sup> Rt. 2008 s. 1747, avsnitt 41

<sup>75</sup> Skoghøy (1995) og til dels NOU 2004:28 side 718

<sup>76</sup> *Perdigão v. Portugal*, op.cit., avsnitt 57 og *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal*, op.cit., avsnitt 62

<sup>77</sup> *Oao Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia*, EMD, Strasbourg, 20. september 2011, avsnitt 554

dig fratagelse av eierbeføyelser, se ovenfor i kapittel 6.8) kunne være erstatningsbetingende.

Tilfeller av rådighetsinnskrenkninger vil kunne tenkes å være så omfattende at de er nærmere en ekspropriasjon til eie enn en rådighetsregulering.

### 7.3 Sammenligning mellom Grunnloven § 105 og avståelsesregelen

Erik Møse sammenligner Grunnloven § 105 med avståelsesregelen i P1-1 første ledd annet punktum.<sup>78</sup> Han påpeker at den skrevne P1-1 ikke nevner erstatning slik som § 105 gjør, men han påpeker også flere likheter. Han nevner at ingen av reglene hjemler ekspropriasjon, men at begge inneholder et krav om hjemmel i lov dersom det skal skje. Han skriver videre:

«Begge bestemmelser tillater avståelse til private, til tross for ordlyden («til offentlig Brug», «in the public interest»). Grunnloven innebærer et absolutt krav på erstatning, og avståelsesregelen gir som utgangspunkt en slik rett.»<sup>79</sup>

Erik Møse nevner også at Grunnloven, ved å henvise til regler om erstatningsutmålingen, utnytter det «skjønsmessig[e] spillerom» statene har ved erstatningsfastsettelsen.

Vedrørende det handlingsrommet som P1-1 gir statene sier EMD:

«Legitimate objectives of "public interest", such as pursued in measures of economic reform or measures designed to achieve greater social justice, may call for less than reimbursement of the full market value.»<sup>80</sup>

### 7.4 Forholdet mellom Grunnloven og menneskerettighetskonvensjonene

Grunnloven er fundamentet for norsk lovgivning. Det er her vi finner paragraf 105, regelen om erstatning ved ekspropriasjon. Etter trinnhøydeprinsippet skal lover av lavere rang vike for lover av høyere rang dersom motstrid oppstår. Etter menneskerettsloven § 3 vil «bestemmelsene i konvensjoner og protokoller» nevnt i menneskerettsloven § 2 gå foran bestemmelser i annen lov. Dette gjelder selvsagt ikke når det gjelder «annen lov» som er av høyere rang.

---

<sup>78</sup> Møse (2002) side 510

<sup>79</sup> Ibid. side 510

<sup>80</sup> James and Others v. The United Kingdom, EMD, Strasbourg, 21. februar 1986, avsnitt 54

Her er det imidlertid en forvanskende faktor som også må tas hensyn til. Grunnloven § 110c fastslår at «Det påligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighederne.».

Dermed er EMK gitt en spesiell stilling i vårt rettssystem, idet den har fått grunnlovs rang gjennom denne henvisningen.

Det er tvil i rettsteorien om hva løsningen blir dersom motstrid oppstår. Vi har konvensjonsregler i ulike konvensjoner som omhandler samme tema og ordet «Menneskerettigheder[ne]» åpner for diskusjon om hvilke konvensjoner som faller inn under begrepet (for EMK er det selvsagt ingen tvil vedrørende dette, da konvensjonen er inkludert i menneskerettsloven § 2). Konvensjonsreglenes innhold kan være sammenfallende med flere grunnlovsbestemmelser i varierende grad. Dette er behandlet i flere rettsteoretiske tekster. Da svaret på spørsmålet faller utenfor oppgavens tema, vil jeg ikke forsøke å fremsette noen løsning. Jeg vil derimot redegjøre for ulike standpunkter enkelte teoretikere har tatt i den grad jeg har funnet nyttig for den videre fremstilling.

#### 7.4.1 Grunnloven § 110c sin stilling i norsk rett

Om denne regelen skriver Carsten Smith:

«Grunnlovens § 110c gir et generelt påbud om at det påligger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene. Denne sterke generalklausul hadde vært en rettslig kraftkilde om den bare hadde fått stå alene, men blir umiddelbart utvannet ved tilføyelsen om at gjennomføringen skal skje ved lov. Som rettigheter betraktet er denne nyere serie hva man i romerretten omtalte som «leges imperfecte», ».<sup>81</sup>

Det er også dette inntrykket man sitter igjen med etter gjennomlesing av paragrafen. Den påbyr myndighetene å respektere menneskerettighetene, uten å si hva dette betyr annet enn: «Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov.» Et tankekors kan være at også ordinære formelle lover utleder sin rettskraft av en henvisning fra Grunnloven, men selve henvisningen på det området er et mer omfangsrikt system av ulike regler. Samtidig betyr ikke dette at de formelle lovene har Grunnlovs rang.

---

<sup>81</sup> Smith (2006) side 239

Hensikten med Grl. § 110 c var i følge forarbeidene til lovregelen<sup>82</sup> ikke å innføre en bestemmelse som man kunne påberope rettigheter etter<sup>83</sup>. De fremhever først og fremst bestemmelsens symbolfunksjon og som et politisk incitament som skal fungere som en påminnelse til myndighetene. Utvalget skriver videre:

« På grunnlag av drøftelsen foran mener utvalget at det bør inntas en bestemmelse i grunnloven som i en eller annen form omhandler eller henviser til menneskerettighetskonvensjonene. En slik bestemmelse vil gjenspeile den forankring menneskerettighetene har i dagens samfunn og ha en viktig symbolfunksjon. ... Derimot mener utvalget at de konvensjoner som innarbeides, ikke bør gis grunnlovs, men lovs trinnhøyde.»<sup>84</sup>

I Rt. 1997 s. 580 (OFS-saken), som riktignok er før menneskerettsloven ble vedtatt, fastslås trinnhøyden til folkerettslige bestemmelser:

«Det følger av Stortingets valg av alternativ F 6 og kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalelser at de folkerettslige forpliktelser Norge har påtatt seg i konvensjoner om menneskerettigheter, må gjennomføres ved lov.»

«Dersom det er en klar motstrid mellom folkerettslige bestemmelser og norsk rett, vil imidlertid utgangspunktet måtte være at den interne rett går foran. Jeg nevner som eksempel at Stortingets utenriks- og konstitusjonskomite ved behandling av lov om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen uttalte at norske domstoler må anvende lover, selv om dette medfører brudd på norske folkerettslige forpliktelser, jf Innst.O.nr.14 (1992–93) sidene 4–5.»<sup>85</sup>

Både teori, forarbeider og rettspraksis lander dermed på den konklusjon at ved motstrid mellom intern rett og konvensjonsbestemmelser, må konvensjonsbestemmelsene vike. I tillegg har konvensjonsbestemmelsene fått noe som ofte kalles en semikonstitusjonell stilling, gjennom vedtakelsen av menneskerettsloven. De har rang foran formell lovgivning, men bak Grunnloven. Da er resultatet det at hvis P1-1 er i strid med Grunnlovens § 105, vil Grunnloven gå foran etter prinsippet *lex superior*.

Samtidig vil et annet spørsmål melde seg når dette skjer. Gjennom Grl. § 110c har myndighetene pålagt seg selv å sikre og å respektere menneskerettighetene. Når resultatet er at en konvensjonsbestemmelse ikke etterleves, kan det vanskelig sies at myndighetene har sikret og respektert menneskerettighetene. I tillegg til at loven er konven-

---

<sup>82</sup> NOU 1993:18

<sup>83</sup> Ibid. side 159 flg.

<sup>84</sup> Ibid. side 151

<sup>85</sup> Rt. 1997 side 580 side 593.



sjonsstridig, vil det også være motstrid mellom de konstitusjonelle bestemmelsene internt i norsk rett.

Ved et tenkt tilfelle av motstrid mellom EMK P1-1 og Grl. § 105 vil vi få det resultat at P1-1 viker for Grl. § 105. Dette vil være et brudd på Grl. § 110 c. Hvordan domstolene vil løse dette, gjenstår å se.

Hittil har spørsmålet så vidt jeg vet ikke blitt behandlet i domstolen.

#### 7.4.2 Forslag om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett

Flere teoretikere mener at tiden er inne for styrkning av menneskerettighetene. Carsten Smith kom i 2006 med en oppfordring til justisministeren:

«Justisminister, tenk større! Ikke tenk bare en enkelt rettighet. Jeg minner om Ibsens budskap til det norske folk: Tenk stort. Tenk menneskerettigheter som rettsgrunnlaget for vår statsform.»<sup>86</sup>

Eirik Holmøyvik og Jørgen Aall skriver:

«På grunnlag av dei argumenta som er nemnt ovanfor, meiner vi at det også er eit konkret rettsleg behov for å revidere og utbetre menneskerettskatalogen i Grunnlova.»<sup>87</sup>

Videre skriver de:

«For at ein revidert menneskerettskatalog skal vere effektiv er den i alle høve avhengig av to oms-tende: Det eine er at grunnlovsgjevaren utformar den som konkrete rettar og fridomar for individet, og ikkje som uforpliktande målsetjingar slik som til dømes den gjeldande Grunnlova § 110 (sjå kapittel 4).»<sup>88</sup>

I 2009 ble det nedsatt et utvalg av Stortingets presidentskap, som hadde som formål å forberede vedtakelsen av et styrket vern om menneskerettighetene i Grunnloven i forbindelse med Grunnlovens 200-års jubileum i 2014. 10. januar 2012 overleverte utvalget sin rapport,<sup>89</sup> hvor de foreslår at Grunnloven får et nytt kapittel hvor en rekke menneskerettigheter skrives inn.

I deres forslag får Grunnloven § 105 stå urørt. Vedrørende Grl. § 105 nevner utvalget at «Når det gjelder erstatning for eventuelle rådighetsinnskrenkninger er det i dag sikker

---

<sup>86</sup> Smith (2006) side 247

<sup>87</sup> Holmøyvik og Aall (2010) side 342

<sup>88</sup> Ibid. side 343

<sup>89</sup> Menneskerettighetsutvalget *Rapport til Stortingets presidentskap om menneskerettigheter i Grunnloven*. I: Stortingets dokumentserie. Dokument 16 (2011-2012)

rett at dette faller utenfor en direkte anvendelse av § 105.»<sup>90</sup> Utvalget nevner ikke at sterkt urimelige rådighetsinnskrenkninger er erstatningspliktige etter analogisk anvendelse av § 105, men de kan ha rett i at det faller utenfor en *direkte* anvendelse av regelen selv om grensene er vanskelige å trekke. Grensen mellom direkte og analogisk anvendelse vil i tilfelle gå mellom henholdsvis de *formelle* og de *uformelle men reelle* ekspropriasjonsvedtak.

Utvalget foreslår videre at dersom det skal vedtas regler om erstatning ved rådighetsinnskrenkninger kan dette gjøres gjennom ordinær lovgivning.

### 7.5 Mulighetene for motstrid mellom Grl. § 105 og EMK P1-1 ved erstatning for rådighetsinnskrenkninger

Grunnloven § 105 fastslår at man har krav på erstatning ved fullstendig avståelse. Denne blir ikke brukt antitetisk. Således forbyr den ikke å gi erstatning ved rådighetsinnskrenkninger. Derfor vil det ikke være i strid med Grl. § 105 dersom en part tilkjennes erstatning for en rådighetsinnskrenkning med hjemmel i P1-1.

I praksis kan det tenkes at mange av de rådighetsinnskrenkningene P1-1 fanger opp, også vil være «sterkt urimelige» og dermed erstatningsbetingende etter analogisk bruk av Grl. § 105, se ovenfor i kapittel 5.3.

Det er vanskelig å avgjøre om noen av rådighetsinnskrenkningene som ikke er erstatningsbetingende etter analogisk bruk av Grl. § 105 vil være det etter EMK P1-1. Det krever at en regulering blir vurdert opp mot eiendomsbegrepet i P1-1. Dette må gjøres av EMD, da det er denne domstolen som har den rettsutviklende funksjon hva EMK angår. Den konkrete sak må bli kontrollert av EMD de for å få klarlagt spørsmålet. Til dags dato har ikke norsk lovgivning på dette området vært til kontroll hos EMD så langt jeg vet.

Videre er et det et prinsipp i norsk lovgivning at vår lovgivning presumeres å være i samsvar med konvensjonene Norge har bundet seg til. Dette kalles presumsjonsprinsippet, se Møse<sup>91</sup> og Høstmælingen<sup>92</sup> om dette. I lys av dette vil domstolene strekke seg

---

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Møse (2002) side 172 og 175

<sup>92</sup> Høstmælingen (2003) side 344

langt for at vårt vern for rådgighetsinnskrenkninger etter alminnelige rettsgrunnsetninger og etter andre bestemmelser i ordinær lovgivning vil samsvare med det vernet de oppnår etter EMK P1-1.

## 7.6 Oppsummering

Ovenfor har jeg vist at ved motstrid mellom EMK P1-1 og Grl. § 105 vil sistnevnte gå foran. Dersom tvisten dreier seg om rådgighetsinnskrenkninger forutsettes det at reguleringene er tilstrekkelig vernet etter Grl. § 105 og annen lovgivning, slik at resultatet ikke er i strid med EMK P1-1. I den videre fremstilling vil jeg derfor vurdere oppgavens spørsmål opp mot Grunnloven § 105 og alminnelige rettsgrunnsetninger.

## 8 Erstatning for vern av utvalgte naturtyper og prioritering av arter

Det er ingen regler i naturmangfoldloven som hjemler erstatning for rådighetsinnskrenkninger i form av utvelgelse av naturtyper og prioritering av arter. Eventuell erstatning må derfor være begrunnet i andre regler.

### 8.1 Skjøtsel og tilskudd

Både vernet av utvalgte naturtyper og prioritering av arter kan kreve skjøtsel i form av ulike tiltak som gjennomføres for å fremme verneformålet. Det er derfor hjemlet i nml. §§ 53 og 24 3. ledd 2. pkt. at det offentlige kan inngå avtale med grunneier eller rettighetshaver for hvordan skjøtsel skal foregå. For utvalgte naturtyper gjelder dette området med den spesifikke naturtypen, mens for prioriterte arter gjelder dette det økologiske funksjonsområdet for en prioritert art.

Reglene om skjøtsel av økologiske funksjonsområder for prioriterte arter er mer omfangsrike enn for utvalgte naturtyper. Etter nml. § 24 2. ledd 1. pkt. kan en forskrift om prioritet av art «gi regler om skjøtselstiltak i samsvar med § 47 når dette er nødvendig for å sikre bevaring av arten.». Etter § 24. 2. ledd 2. pkt. skal offentlige tilskuddsordninger bidra til bevaring av arten. Direktoratet for naturforvaltning (DN) har en slik tilskuddsordning.<sup>93</sup> Selv om reglene om utvalgte naturtyper<sup>94</sup> ikke har en lignende bestemmelse om tilskudd, gir DN tilskudd også til skjøtsel av områder med utvalgte naturtyper.<sup>95</sup>

Nml. § 14 2. ledd 1. punktum henviser til § 47, som ligger i nml. kapittel V, som inneholder reglene for områdevern. Vernetyperne i dette kapittelet er de samme som gir rett til erstatning etter nml. § 50. § 47 inneholder bestemmelsene om skjøtsel av de erstatningsutløsende vernetyperne. Dermed kan myndighetene påtvinge en grunneier like omfattende skjøtsel ved prioritering av art som hvis området var vernet etter nml. §§ 35 – 39, uten at erstatningsreglene i § 50 kommer til anvendelse.

I kapittel 9.1.5 er det et eksempel på hvordan tilskudd til skjøtsel er benyttet i praksis for å delvis erstatte en grunneiers økonomiske tap ved prioritering av art.

---

<sup>93</sup> Miljøverndepartementet *Tilskotsordninger for 2012*. Rundskriv T-1/11, (2011)

<sup>94</sup> Nml. kapittel VI

<sup>95</sup> Direktoratet for naturforvaltning *Milliondryss til trua arter og naturtyper*. Trondheim. 2012.  
<http://www.dirnat.no/content/500044798/Milliondryss-til-trua-arter-og-naturtyper> [23.03.2012]

## 8.2 Naturmangfoldloven § 24 1. ledd bokstav b)

Naturmangfoldloven har en bestemmelse som indirekte kan gi grunneier krav på erstatning:

«De hensyn som pålegges må ikke medføre en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk. Dersom summen av hensyn i etterkant av vedtaket gir restriksjoner som medfører en vesentlig vanskeliggjøring og et vesentlig tap, kan grunneier kreve at området vernes etter kapittel V eller at det gjøres unntak fra prioriteringen for de aktuelle områdene etter femte ledd.»<sup>96</sup>

Resultatet er at dersom det gis regler i forskriften om prioritering av arter som båndlegger utnyttelsen av fast eiendom i stor grad, kan grunneier få erstatning etter § 50 dersom han krever å få området vernet med hjemmel i § 24 1. ledd bokstav b og får gjennomslag for kravet. Det er ikke nevnt i loven hvem som avgjør om inngrepet vesentlig vanskeliggjør igangværende bruk og medfører vesentlig tap.<sup>97</sup>

En slik regel finnes ikke for utvalgte naturtyper.

## 8.3 Grunnloven § 105

Rådighetsinnskrenkninger kan være erstatningsbetingende på visse vilkår. Hjemmelen for dette er en analogisk anvendelse av Grl. § 105, se redegjørelsen i kapittel 5.3. Erstatning gis i tilfeller der det er sterkt urimelig om inngrepet skal tåles uten erstatning. Ettersom de fleste inngrep og følgene de får varierer mellom de ulike tilfellene, må det gjøres en konkret vurdering av hvert inngrep for å avgjøre om inngrepet skaper et krav på erstatning.

Ved inngrep som følge av prioritering av art, vil de mest inngripende reguleringer kunne fanges opp av nml. § 24 1. ledd bokstav b). Dette gjelder «restriksjoner som medfører en vesentlig vanskeliggjøring og et vesentlig tap».<sup>98</sup> Dermed kan grunneier kreve området vernet etter bestemmelser som samtidig gir grunneier et krav på erstatning.

Det eksisterer dermed to sett kriterier for to ulike muligheter for erstatning. På den ene side har vi erstatning for sterkt urimelige rådighetsinnskrenkninger etter alminnelige rettsgrunnsetninger, og på den andre side har vi erstatning for inngrep som vesentlig

---

<sup>96</sup> Nml. § 24 1. ledd bokstav b

<sup>97</sup> Vedlegg 3 side 12

<sup>98</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 10 om forvaltning av naturens mangfold

vanskeliggjør igangværende bruk og medfører et vesentlig tap etter nml. § 24 1. ledd bokstav b).

Etter rettspraksis er terskelen høy for at en rådighetsinnskrenkning skal bli erstatningsbetingende etter analogisk anvendelse av Grl. § 105.<sup>99</sup> Etter ordlyden i nml. § 24 1. ledd bokstav b) later det til vilkårene for å kunne kreve vern etter nml kapittel V inntrer tidligere.

Ved prioritering av arter kan et inngrep oppfylle vilkårene for å få området vernet etter nml kapittel V før det oppfyller vilkårene for erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Vern etter nml kapittel V er erstatningsutløsende etter nml. § 50. Derfor vil rådighetsinnskrenkninger over fast eiendom som følge av prioritering av arter kunne utløse erstatning indirekte ved bruk av nml. § 24 1. ledd bokstav b). Det presiseres at det ikke er en automatikk i dette, den som rammes av reguleringen må selv ta de nødvendige skritt for å få området vernet etter nml. kapittel V jf. § 24 1. ledd bokstav b).

Det er ingen lignende regler for utvalgte naturtyper. Utgangspunktet når man vurderer om et inngrep etter nml. kapittel VI er erstatningsutløsende, er en konkret vurdering opp mot alminnelige rettsgrunnsetninger utarbeidet i rettspraksis. Oppfyller rådighetsinnskrenkningen vesentlighetskravet og det er sterkt urimelig at den skal tåles, vil inngrepet være erstatningsutløsende.

---

<sup>99</sup> Se foran, kapittel 5.4. Se til eksempel også Rt. 2004 s. 1092 avsnitt 76

## 9 Forskriftene om prioritering av arter og utvalgte naturtyper

Per 16. april 2012 gitt 8 forskrifter om prioriterte arter:

Forskrift 20. mai 2011 nr. 517 om dragehode (*Dracocephalum ruyschiana*) som prioritert art,  
Forskrift 20. mai 2011 nr. 518 om dverggås (*Anser erythropus*) som prioritert art,  
Forskrift 20. mai 2011 nr. 519 om elvesandjeger (*Cicindela maritima*) som prioritert art,  
Forskrift 20. mai 2011 nr. 520 om eremitt (*Osmoderma eremita*) som prioritert art,  
Forskrift 20. mai 2011 nr. 521 om honningblom (*Herminium monorchis*) som prioritert art,  
Forskrift 20. mai 2011 nr. 522 om klippeblåvinge (*Scolitantides orion*) som prioritert art,  
Forskrift 20. mai 2011 nr. 523 om rød skogfrue (*Cephalanthera rubra*) som prioritert art,  
Forskrift 20. mai 2011 nr. 524 om svarthalespove (*Limosa limosa*) som prioritert art,

Forskriften om svarthalespove er vedlagt denne oppgaven som vedlegg 9.

I forskrift om utvalgte naturtyper er fem naturtyper utvalgt:

- Slåttemark og lauveng, klassifisert som «svært viktig» eller «viktig» av DN. Lauveng klassifisert som «lokalt viktig» dekkes også av forskriften.
- Slåttemyr klassifisert som «svært viktig» eller «viktig» av DN
- Hule eiker som oppfyller visse kriterier, unntatt hule eiker i produktiv skog
- Kalklindeskog
- Kalksjøer med kalsiuminnhold større eller lik 20 mg/l og som inneholder en spesifikk art.<sup>100</sup>

Nærmere definisjoner av de fem naturtypene finnes i forskriften.<sup>101</sup>

DN vurderer nå om flere arter skal prioriteres og om flere naturtyper skal utvelges. Det gjelder fem nye arter og to naturtyper.<sup>102</sup> Jeg vil nå redegjøre for forskriftene om prioriterte arter i kapittel 9.1 og utvalgte naturtyper i kapittel 9.2.

### 9.1 Forskriftene om prioriterte arter

Det er per 16. april 2012 gitt 8 forskrifter om prioriterte arter. Forskriftene om prioriterte arter er like i utforming, og har fra 7-10 paragrafer. Syv av disse paragrafene er felles

---

<sup>100</sup> Forskrift om utvalgte naturtyper § 3 nr. 1-5

<sup>101</sup> L.c.

<sup>102</sup> Direktoratet for naturforvaltning *Flere arter og naturtyper skal beskyttes*. Trondheim. 2012.  
<http://www.dirnat.no/content/500044756/Flere-arter-og-naturtyper-skal-beskyttes> [16.04.2010]

for alle artene, og er tilnærmet like. I tillegg har fem av artene to paragrafer med tittel «Artens økologiske funksjonsområde» og «Handlingsplan».<sup>103</sup> En av disse fem har ytterligere en paragraf om akutt flomsikring, som ikke er relevant for oppgaven.

De mest interessante forskriftene for denne oppgaven er de fem som inneholder bestemmelse om artens økologiske funksjonsområde i paragraf 4. Årsaken til at ikke alle artene har denne paragrafen er at direktoratet for naturforvaltning mente det «tilstrekkelig å fastsette forbud mot uttak, skade og ødeleggelse».<sup>104</sup> Paragrafene er individuelt tilpasset hver art, og sier noe om hvilke tiltak som forbys i funksjonsområdene. Ingen av forskriftene nevner hvilke tiltak som skal utføres for å sikre bevaring av arten, annet enn en henvisning til nml. § 47.

Ved å vite hvilke tiltak som forbys i området kan vi også forestille oss hvilke virkninger begrensningene kan få. Jeg skal videre gjøre rede for innholdet i § 4 i de fem forskriftene<sup>105</sup> der denne har tittel «Artenes økologiske funksjonsområde».

#### 9.1.1 Paragraf 4 – noen fellestrekk

§ 4, 1. ledd definerer det økologiske funksjonsområdet for artene.

§ 4, 2. ledd fastslår at bruk som tar hensyn til det økologiske funksjonsområdet fastsatt i 1. ledd, er tillatt. Annen bruk er ikke tillatt. 2. ledd hjemler adgang for forvaltningsmyndigheten å avtale hvilke handlinger som (ikke) skal være tillatt.

§ 4, 3. ledd beskriver tiltak som forbys i området. Disse varierer med artene. For dverggåsen inneholder 4. ledd ytterligere tiltak som er forbudt.

§ 4, 4. ledd (for dverggåsen er dette femte ledd) inneholder en bestemmelse lik den i nml. § 24 1. ledd bokstav b) 2. pkt. som sier at grunneier på visse vilkår kan kreve området vernet etter reglene i nml. kapittel VI.

§ 4, 5. ledd gir forvaltningsmyndigheten rett til å kreve klarlegging av følgene for den prioriterte art, dersom det planlegges inngrep i artens økologiske funksjonsområde

§ 4, 6. ledd fastslår at forskriften skal tas hensyn til ved vedtak etter annet lovverk.

---

<sup>103</sup> Forskrift om dverggås, forskrift om elvesandjeger, forskrift om klippeblåvinge, forskrift om rød skogfrue, forskrift om svarthalespove

<sup>104</sup> Direktoratet for naturforvaltning *Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for 12 prioriterte arter*. Trondheim. 2010. <http://www.dirnat.no/multimedia/46964/tilrading-pa.pdf&contentdisposition=attachment> [12.04.2012]

<sup>105</sup> Se note 103



### 9.1.2 Mer om § 4 første ledd

I forskriftenes § 4 første ledd er artens økologiske funksjonsområde definert. For elve-sangjeger, klippeblåvinge og rød skogfrue benyttes begrepet «artens leveområder». Se for eksempel forskrift om rød skogfrue:

«Som økologisk funksjonsområde for rød skogfrue regnes i forskriften artens leveområder»<sup>106</sup>

For svarthalespoven er funksjonsområdet artens hekkeområde. For dverggåsen er funksjonsområdet annerledes definert:

«Som økologiske funksjonsområder for dverggås regnes i forskriften hekkeområder, myteområder og rasteområder, unntatt slike områder i sjø og hekke- og myteområdet i Iesjávri-området og rasteområdet i Indre Porsangerfjord.»<sup>107</sup>

Om dette sier Direktoratet for naturforvaltning:

«For noen arter er artens "leveområder" angitt som det ØF mens for andre arter er dette angitt mer presist. Funksjonsområdene vil ikke bli kartfestet i forskriften, blant annet fordi de er mer eller mindre dynamiske. Det forutsettes imidlertid her at fylkesmannen avgrenser de aktuelle "leveområdene"»<sup>108</sup>

### 9.1.3 Tillatelse og forbud mot utnyttelse

I § 4 andre ledd er hovedregelen om hvilken utnyttelse av funksjonsområdet som er tillatt, og hvilken som er forbudt. Utgangspunktet for alle de fem forskriftene jeg har tatt for meg er at bruk som tar hensyn til artens økologiske funksjonsområde tillatt, mens bruk som ikke tar hensyn er forbudt.

For klippeblåvingens vedkommende er det inntatt et tillegg i andre ledd:

«... for eksempel når det gjelder planting av trær og busker og graving»<sup>109</sup>

Dette tillegget er et eksempel på handlinger som forvaltningsmyndigheten og grunneier kan avtale om skal være tillatt eller ikke.

### 9.1.4 Forbud mot konkrete tiltak

I § 4 tredje ledd er tiltak som er forbudt i artenes funksjonsområde opplistet. For svart-halespoven er slått før 15. juli, drenering av våtmark og nydyrking forbudt. For rød

---

<sup>106</sup> Forskrift om rød skogfrue § 4 1. ledd

<sup>107</sup> Forskrift om dverggås § 4

<sup>108</sup> *Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for 12 prioriterte arter.* Op.cit.

<sup>109</sup> Forskrift om klippeblåvinge § 4 2. ledd

skogfrue er «utbygging, vegbygging, kalkbrudd, flatehogst, skogplanting, sprøyting og gjødsling [] forbudt»<sup>110</sup>

Alle artene har forbud for forskjellige handlinger. Direktoratet for naturforvaltning skriver for elvesandjeger:

«... tilføyd en del handlinger og tiltak for å tydeliggjøre hva som er forbudt i det økologiske funksjonsområdet. Oppstillingen er ikke uttømmende»<sup>111</sup>

Tiltakene nevnt i forskriftenes § 4 tredje ledd er eksempler på tiltak som er forbudt, og er ikke en begrensning av § 4 annet ledds regel om at bruk som ikke tar hensyn til artens funksjonsområde er forbudt. Også andre handlinger enn de i tredje ledd kan være forbudte.

### 9.1.5 Eksempel: Svarthalespove

Adgangen til å prioritere enkelte arter etter nml. §§ 23 – 24 ble benyttet til fordel for Svarthalespoven i 2011.<sup>112</sup> Som følge av forskriften ble rådigheten over steder der arten har sine økologiske funksjonsområder innskrenket.<sup>113</sup> Artens hekkeområde er beskyttet som økologisk funksjonsområde, og et av disse områdene ligger på Jæren i Rogaland. Det ble tilbudt en kompensasjon av lokale myndigheter, men i følge Nationen<sup>114</sup> mente rettighetshaverne i området at det var stort misforhold mellom størrelsen på kompensasjonen og størrelsen på deres reelle tap.

Svarthalespoven ble regelmessig observert på Jæren siden 1930-tallet, og de første hekkende individene ble bekreftet på 1960-tallet.<sup>115</sup> Arten er av IUCN<sup>116</sup> klassifisert som «nær truet».<sup>117</sup> Dette betyr at den bestanden ikke er så lav at den kan klassifiseres som truet etter IUCNs kriterier, men at den i lys av utviklingen kan bli det i fremtiden.

---

<sup>110</sup> Forskrift om rød skogfrue § 4 3. ledd

<sup>111</sup> *Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for 12 prioriterte arter.* Op.cit.

<sup>112</sup> Forskrift om svarthalespove, se vedlegg 9

<sup>113</sup> Ibid. § 4

<sup>114</sup> Hatlevik, Svein Egil. Bønder på jæren raser mot vern som båndlegger dyrka mark.

[tp://www.nationen.no/2012/01/02/landbruk/svarthalespove/vern/direktoratet\\_for\\_naturforvaltning/naturmangfoldloven/7156189/](http://www.nationen.no/2012/01/02/landbruk/svarthalespove/vern/direktoratet_for_naturforvaltning/naturmangfoldloven/7156189/) [12.04.2012]

<sup>115</sup> Se vedlegg 1

<sup>116</sup> IUCN er en internasjonal miljøvernsorganisasjon som blant annet publiserer en liste over truede arter. Se [www.iucn.org](http://www.iucn.org)

<sup>117</sup> IUCN. *The IUCN Red List of Threatened species 2011.*

<http://www.iucnredlist.org/apps/redlist/details/106003003/0> [12. april.2012]

I Norge er arten klassifisert som truet.<sup>118</sup> Det har av flere rettighetshavere i områder der den hekker og andre med kjennskap til fuglen blitt hevdet at den ikke oppfyller kriteriene for å bli rødlistet.<sup>119</sup> Om dette er tilfelle faller utenfor oppgavens tema og vil ikke bli omtalt.

Forskriften om svarthalespove trådte i kraft 24. mai 2011. Forslag til denne og andre forskrifter om arter som skulle bli prioriterte, ble sendt på høring til 600-700 adresser.<sup>120</sup> DN utarbeidet en tilråding<sup>121</sup> som redegjorde for høringsuttalelsene og i hvilken grad de ble tatt hensyn til ved å endre forskriftene.

I tilrådingens kapittel 4 under overskriften «Konsekvenser for grunneiere: erstatning, skjøtsel, kostnader og informasjon» redegjør DN for det generelle innholdet i høringsuttalelsene og sitt syn på saken. I DN's kommentar står det:

«Naturmangfoldlovens regelverk om prioriterte arter og økologisk funksjonsområde hjemler ingen rett til erstatning for grunneier for de rådighetsbegrensninger reglene måtte medføre. Erstatning til grunneiere kan oppnås dersom et økologisk funksjonsområde for en prioritert art blir vernet etter kap. V i nml. Spørsmål om erstatning for rådighetsbegrensninger må følge av alminnelige ulovfestede erstatningsregler og Grunnlovens § 105.»<sup>122</sup>

Tilrådingen nevner ikke muligheten til å kreve vern etter nml. kapittel V med hjemmel i nml. § 24 1. ledd bokstav b).

Etter at forskriftens ikrafttredelse, sendte miljøvernavdelingen ved Fylkesmannen i Rogaland ut et informasjonsbrev<sup>123</sup> til grunneiere i områder der Svarthalespoven trolig ville hekke. I brevet redegjør de for fuglen, og hvilke følger prioriteringen får for grunneierne. For å fremme fuglens muligheter for å ha en vellykket hekkesesong, forbyr fylkesmannen grunneiere av områder hvor fuglen oppholder seg å slå gresset (slått) frem til 15. juli.

---

<sup>118</sup> Artsdatabanken. *Rødliste for arter*

2010.<http://www.artsportalen.artsdatabanken.no/#/Rodliste2010/Vurderinger/Limosa%2Blimosa/3767>

<sup>119</sup> Se vedlegg 2 side 1 flg.

<sup>120</sup> *Høring av forslag til forskrifter for prioriterte arter*. Op.cit.

<sup>121</sup> Se vedlegg 3

<sup>122</sup> Se vedlegg 3 side 8

<sup>123</sup> Vedlegg 4

Samtidig tilbød fylkesmannen en kompensasjon for å utsette slått, nemlig kr 1500,- per dekar for slått som ble utsatt til 15. juli. Ble det gitt dispensasjon etter forskriftens § 8 til slått før 15. juni, ble kompensasjonen kr 1000,- per dekar.

Grunneiere inngikk avtale med fylkesmannen, som deretter utbetalte tilskuddet. Hjemmelen for å gi tilskudd er trolig forskriftens § 6, som henviser til nml. §§ 47 og 24 annet ledd. Fylkesmannen kan inngå avtale med grunneier om tiltak for å «opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er nødvendig for å sikre bevaring av arten.»<sup>124</sup> I tillegg til dette kan grunneierne få tilskudd direkte fra en egen tilskuddsordning i DN.<sup>125</sup>

Kompensasjonen er en videreføring av DNs tilskuddsordning. Det grunneier mottar kompensasjon for er unnlatelsen av å slå gresset. Dette blir sett på som et tiltak for å skjøtte området den prioriterte arten har sitt tilholdssted i. Tiltakshandlingen er en unnlatelse.

I forarbeidene<sup>126</sup> står det om tilfeller der staten har fremlagt en handlingsplan for å sikre en arts funksjonsområde, skal det «... etableres en egen tilskuddsordning for å gjennomføre slike handlingsplaner. Midlene skal i hovedsak gå til aktive tiltak».

Dette illustreres også av at Fylkesmannen i Rogaland innvilget Klepp kommunes søknad om midler til forvaltning av svarthalespoven. I vedtaket står det:

«Pengene skal benyttes til kompensasjon for utsatt slått eller andre tiltak som bidrar til å styrke svarthalespove som prioritert art etter naturmangfoldlova.»<sup>127</sup>

I NOU 2004:28 redegjør utvalget for ulike tilskuddsordninger, og åpner for at lovverket kan tillate at tilskudd brukes som erstatning «... for å kompensere merutgifter og tap knyttet til bruksendringer...»<sup>128</sup>. I et rundskriv 20.10.2011<sup>129</sup> lister Miljøverndepartementet opp hvilke tiltak det kan gis tilskudd til, og «tilpassa driftsform i jord og skogbruk...» er et av disse. Også skjøtsel er nevnt.

En omleggelse av jordbruket som utsatt slått medfører må derfor kunne regnes som et tilskuddsberettiget tiltak etter kravene i rundskrivet. Grunneierne kan derfor søke DN

---

<sup>124</sup> Forskrift om svarthalespove § 6

<sup>125</sup> Miljøverndepartementet *Tilskotsordningar for 2012*. Rundskriv T-1/11, (2011)

<sup>126</sup> Ot.prp.nr 52 (2008-2009) side 156 flg.

<sup>127</sup> Vedlegg 5

<sup>128</sup> NOU 2004:28 side 422

<sup>129</sup> Miljøverndepartementet *Tilskotsordningar for 2012*. Rundskriv T-1/11, (2011)

om tilskudd. I dette tilfellet har Fylkesmannen kommet de i forkjøpet, og selv tilbydd en avtalefestet kompensasjon.

Vi må likevel trekke grensen mellom tilskudd til skjøtsel og erstatning for økonomisk tap. Skjøtsel er ment for å bidra til bevaringen av en prioritert art. Erstatning for økonomisk tap er reparasjon av grunneiers tap som følge av bevaringen av en prioritert art.

#### 9.1.5.1 Grunneiernes syn på saken

Grunneierne i området har ikke vært fornøyd med ordningen. En artikkel i Aftenposten forteller at «Fylkesmannen i Rogaland antyder at en Jærbonde ødela svarthalespovereir med overlegg»<sup>130</sup>. Som et uttrykk for sin misnøye sendte Grunneierne 21.01.12 en resolusjon<sup>131</sup> til Miljøverndepartementet. I dokumentet argumenterer de for sitt standpunkt, og krever at *Limosa limosa islandica* (underarten som hekker på grunneiernes område) fjernes fra forskriften om vern av svarthalespove.

Grunneierne fulgte så opp sin resolusjon med en ytterligere begrunnelse. I dette dokumentet angriper de svarthalespovens status som prioritert art. De skriver:

«Forskriften vil føre til vern av store områder, med store innskrenkninger i grunneiernes rett til å disponere over egne arealer. De økologiske funksjonsområdene kunne like godt vært definert som verneområder. Dette fordi rådighetsbegrensningene langt på vei er de samme».<sup>132</sup>

Videre skriver de:

«I § 24 litra b i naturmangfoldloven står det at en forskrift om prioriterte arter etter § 23 kan «Gi regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang. De hensyn som pålegges må ikke medføre en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk.» Forskriften berører store arealer og de økologiske funksjonsområdene vanskeliggjør gårdsdriften for bøndene. Vi kan derfor ikke se at Regjeringen har hatt hjemmel til å innføre forskrift om svarthalespove som prioritert art.»<sup>133</sup>

Uten at det faktisk kommer frem ordrett i resolusjonen, mener grunneierne klart at vernet av området får større følger for deres utnyttelse av eiendommen enn det nml. § 24 hjemler. Formuleringen sitert ovenfor fra dokumentets side 5 er vel det nærmeste man kommer et krav om vern etter nml. § 24 1. ledd bokstav b) 2. punktum i dokumentet.

---

<sup>130</sup> Vedlegg 7

<sup>131</sup> Vedlegg 6

<sup>132</sup> Vedlegg 2 side 5

<sup>133</sup> Vedlegg 2 side 6

Et annet moment som trekkes frem i dokumentet er omfanget av verneområdet og ordlyden i nml. § 24 bokstav b: «funksjonsområder av mindre omfang». På side 4 reddegjør de for størrelsen på området som båndlegges, og hvor stort området kan tenkes å bli dersom fylkesmannens uttalte mål nås. Området regnes å bli 1500 dekar, som tilsvarer 210 fotballbaner.

#### 9.1.6 Forbudenes rekkevidde

Gjennom forskriftenes § 4 er enkelte handlinger forbudt i artenes funksjonsområde. Forbudene medfører at grunneiers rådighet over sin eiendom blir innskrenket tilsvarende.

For at en rådighetsinnskrenkning skal være erstatningsutløsende må det være sterkt urimelig at inngrepet skal tåles uten erstatning.<sup>134</sup> Vurderingsmomentene har jeg gjort rede for ovenfor i kapittel 5.4.

Handlingene som er forbudt etter forskriftene varierer fra art til art. Hver art har sitt foretrukne funksjonsområde. Vi kan anta at arten trives i stort sett ensartede funksjonsområder. Hvis en art trives best i barskog, vil den trolig ikke bosette seg på en slåtteeing. Hvilken bruk som er mest påregnelig i en arts funksjonsområde vil derfor kunne forutsettes hvis man vet hvilken type områder den foretrekker.

Et eksempel på dette kan være forskriften om svarthalespoven. Artens funksjonsområder er dens hekkeområder.<sup>135</sup> Når Direktoratet for naturforvaltning sendte forslagene til forskrifter på høring, var hekkeområdene for svarthalespove kartlagt. Dens foretrukne hekkeområde er slåtteeing.<sup>136</sup>

Dette gjenspeiler seg i forskriften:

«Slått før 15. juli, drenering av våtmark og nydyrking er forbudt.»<sup>137</sup>

Forvaltningen har tatt høyde for det faktum at fuglen trives best på dyrket mark, og dermed forbydd de handlinger som vanligvis forekommer på slike områder.

---

<sup>134</sup> Skoghøy (1995)

<sup>135</sup> Forskrift om svarthalespove § 4 1. ledd

<sup>136</sup> Artsdatabanken *Faktaark 145* 2010 s. 2 <http://www2.artsdatabanken.no/faktaark/Faktaark145.pdf> [12.04.2010]

<sup>137</sup> Forskrift om svarthalespove § 4 3. ledd

Forbudet medfører at jordbruket som vanligvis foregår på eiendommen blir stanset. Bonden får dermed ikke slått gresset på vanlig vis. Han risikerer dårligere gresskvalitet med de videre følger dette får, se vedlegg 6 kapittel 5.

Forskriften er derfor et rådighetsbegrensende inngrep. Spørsmålet er om det er sterkt urimelig om inngrepet skal tåles uten erstatning.

Et av vurderingsmomentene er størrelsen på det økonomiske tapet. Forbudet kan påføre bonden et stort økonomisk tap som tærer på bedriftens levedyktighet. Videre er det igangværende bruk som legges til grunn for vurderingen av størrelsen på det økonomiske tapet. I tilfellet med svarthalespove har det så langt jeg vet ikke blitt hevdet at beskyttelsen setter begrensninger for planlagt utnyttelse.

Det totale økonomiske tapet kan bli stort for den enkelte bonde når man tar alle direkte og indirekte tap i betraktning. Bøndene hevder at gresset får dårligere kvalitet, og at dårlig gress har uønskede følger for driften og fører med seg utgifter. Som eksempel på slike utgifter nevnes dårligere melkekvalitet som igjen gir dårligere pris fra meieriet. Videre vil prisen for å kjøpe kraftfor i det kvantum som må erstattes antagelig være høyere enn prisen for å produsere det selv. Bøndene hevder også at de mister stordriftsfordeler når gresset slås. De har også flere eksempler på tap som følge av inngrepet, se vedlegg 2 og vedlegg 6 for mer om dette.

Et annet relevant vurderingsmoment er formålet med inngrepet. Formålet med dette inngrepet er å fremme svarthalespovens overlevelse i området. Kjernespørsmålet ved denne vurderingen blir om nåværende bruk eller påtenkt bruk etter inngrepet er mest verdifull. Hva som er verdifullt kommer an på hvilket verdigrunnlag man bygger på og hvordan disse avveies mot hverandre. I en kommentar i Aftenposten skriver Ole Mathismoen:

«Det er konsekvenser av denne loven [naturmangfoldloven], en ny tenking om at mennesket ikke alltid er viktigst, som nå gradvis kommer til syne»<sup>138</sup>

Naturvern hensyn veier stadig tyngre i vår tid. Lovgiver har likevel tatt et klart standpunkt i dette spørsmål idet de har vedtatt en slik lov, men samtidig vil formålet oppnås uansett om erstatning gis eller ikke. Spørsmålet vil vel mer dreie seg om naturvern hensyn skal veie så tungt i dette tilfellet at grunneiers råderett settes til side. Dette kan

---

<sup>138</sup> Vedlegg 8

vanskelig være forenlig med statens mål om å etterleve internasjonale konvensjoner og EMKs P1-1.

Om inngrepet er midlertidig eller varig er et annet relevant moment. Begrensningen etter forskriften om svarthalespove gjelder frem til 15. juli. Dersom et inngrep er midlertidig vil det økonomiske tapet begrenses sammenlignet med tapet ved varige inngrep. Forskriften om svarthalespoven gjør et periodisk inngrep i grunneiernes rådighet, men inngrepet er fortsatt av varig karakter. Perioden inngrepet gjelder er midt i kjernetiden for utnyttelsen av eiendommen – store deler av året utenfor perioden ligger eiendommen uutnyttet under snø.

Sakens utfall beror på en konkret vurdering av saksforholdene i hvert tilfelle. Det kan tenkes at forskriften om svarthalespove og begrensningene den pålegger en grunneier er et sterkt urimelig inngrep. Samtidig kan det være andre grunneiere der den ikke er det. For noen grunneieres vedkommende vil ikke inngrepet være urimelig nok, og må derfor tåles uten erstatning. Hvert saksforhold vil være ulikt i større eller mindre grad, og det er kun ved realitetsbehandling av hvert enkelt tilfelle man kan avgjøre om et inngrep vil være erstatningsutløsende etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Konklusjonen er likevel at det bør være gode muligheter for å få erstatning for prioritering av svarthalespove og også av andre arter etter alminnelige rettsgrunnsetninger, fordi virkningene av inngrepet kan være betydelige for grunneier.

#### 9.1.6.1 Mer om § 4 fjerde ledd

Grunneiere kan få området vernet etter nml. kapittel VI, se forskriftenes fjerde ledd. Indirekte vil de da få erstatning etter regelen i nml. § 50, som er erstatningshjemmelen for vern etter nml. kapittel V. For de forskriftene som ikke har noen bestemmelse om artenes økologiske funksjonsområde, vil likevel nml. § 24 1. ledd bokstav b) annet punktum gjelde.

Kravet er at inngrepet vesentlig vanskeliggjør igangværende bruk og medfører et vesentlig tap. Et interessant spørsmål er hvor mye et inngrep må vanskeliggjøre igangværende bruk og hvor stort et tap må være for at man skal kunne kreve vern etter nml. kapittel V. Om dette skriver Direktoratet for naturforvaltning:

«Begrepet vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk kan vanskelig konkretiseres, men må bero på en konkret vurdering, jf. også kommentardelen til bestemmelsene i ot.prp. nr. 52. Forarbeidene gir som veiledende utgangspunkt at dersom det legges opp til et restriksjonsnivå som kunne



vært fastsatt etter aktuelle sektorlover, vil dette normalt ikke være å anse som vesentlig vanskeliggjøring.»<sup>139</sup>

Videre skriver Direktoratet om fremgangsmåten for krav om vern:

«DN forstår nml. § 24 b slik at den er todelt. For det første innebærer lovteksten en begrensning i forvaltningens frihet til å sette restriksjonsnivå i et ØF gjennom forskrift. For det andre innebærer lovteksten at grunneier, tiltakshaver eller andre i etterkant av vedtaket kan kreve at forvaltningen verner området, eller at det gjøres unntak for prioriteringen i det aktuelle området etter en dispensasjonsvurdering. I slike tilfeller må tiltakshavere henvende seg til forvaltningsmyndigheten, vanligvis fylkesmannen, som igjen må foreta en konkret vurdering av problemstillingen.»<sup>140</sup>

De tolker derfor regelen slik at vesentligheten ved inngrepet skal vurderes konkret, før rettighetshaver fremmer kravet ovenfor forvaltningsmyndigheten (fylkesmannen).

Hvem som til sist avgjør om inngrepet faktisk er av en slik art at man kan kreve vern etter nml. kapittel V, er Direktoratet for naturforvaltning i tvil om:

«DN er imidlertid enig i at det er uklart om grunneier selv skal vurdere hva som ligger innenfor "vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk" og hvordan grunneier skal forholde seg til dette. Det vil nok i en del tilfeller oppstå tvil hos en grunneier/tiltakshaver om hvorvidt tiltaket/aktiviteten er lovlig eller ikke. Vi ber Miljøverndepartementet om en oppklaring på dette.»<sup>141</sup>

## 9.2 Forskriften om utvalgte naturtyper

Forskriften om utvalgte naturtyper ble gitt 13. mai 2011. Den består av 6 paragrafer.

Det er § 4 som er relevant for denne oppgavens tema. Paragraf 4 har «Utvelgelsens betydning» som tema, og består av 4 ledd. Første ledd er en henvisning til nml. §§ 53-56.

Inge Lorange Backer har kort gjort rede for §§ 53-56 sitt innhold:

«Rettsvirkningene av at en naturtype er utvalgt, følger av §§ 53 til 56. Utvelgingen medfører en skjerpet aktsomhetsplikt etter § 6 og et særskilt hensyns- og utredningskrav ved offentlige beslutninger om inngrep og tilskudd, enten de innebærer myndighetsutøving eller forvaltning av offentlig eiendom (§ 53 første og annet ledd). Den utgjør en bindende retningslinje for forvaltningens skjønnsutøving etter annen lovgivning. Blir det gitt tillatelse til inngrep i forekomster av en utvalgt naturtype, må den kunngjøres etter reglene i § 56, og ved klagebehandling skal en overordnet miljøvernmyndighet alltid få uttale seg om klagen. Etter §§ 54 og 55 medfører utvelgingen meldeplikt for skogbruks- og jordbrukstiltak som berører en forekomst (hvis ikke tiltaket inngår i en miljøplan som er godkjent av kommunen etter § 55 annet ledd).»<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> *Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for 12 prioriterte arter.* Op.cit.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> Backer (2009) side 207

Paragraf 4 i forskriften inneholder de samme bestemmelser som nml. §§ 53-56, og inneholder ikke forbud mot noen konkrete tiltak slik som forskriftene om prioriterte arter gjør.

Aktuelle virkninger av utvelgelsen av en naturtype kan vi finne i en tilråding av DN.<sup>143</sup> Denne er en sammenfatning av uttalelser DN fikk i forbindelse med en høring om utvelgelse av de fem naturtypene.

Enkelte av høringsuttalelsene inneholder redegjørelser om hvilke konsekvenser utvelgelse av de spesifikke naturtypene kan tenkes å få. Jeg vil redegjøre for hver av naturtypene, for deretter å vurdere om konsekvensene av inngrepene kan være erstatningsutløsende.

### 9.2.1 Slåttemark, lauveng og slåttemyr

I tilrådingen er det kun Sametingets kommentar som nevnes i forbindelse med naturtypene i forskriftens § 3 nr. 1 og 2. De skriver:

«Når det gjelder forekomster av slåttemyr kommer det frem at forskriften kan påvirke samiske interesser direkte. Både reindrift og annen samisk næringsutøvelse og utmarksbruk kan få restriksjoner som følge av forskriften. Det sies blant annet at konsekvenser for reindriften kan bli at forekomster av slåttemyr må tas med i vurdering av trase og plassering av gjerdeanlegg. Mindre justeringer kan bli aktuelt der det forventes vesentlig tråkk- og beiteslitasje som følge av gjerdeanlegg. Samt at barmarkskjøring må unngås på forekomstene»<sup>144</sup>

### 9.2.2 Hule eiker

Hule eiker er den naturtypen som er mest utførlig behandlet i tilrådingen. Her var det mange synspunkter. Et av de som ble mest omtalt, var hvilke hule eiker som skulle beskyttes med tanke på størrelse.

I tilrådingen har Norsk Skogeierforbund uttalt seg. Det står:

«Norges Skogeierforbund henviser også til at det generelt hogges lite lauvtømmer, inklusive eik. Det skulle derfor ikke være noe problem med rekruttering av stor eik.»<sup>145</sup>

Om uttalelsen fra landbruksavdelingen ved fylkesmannen i Aust-Agder står det:

---

<sup>143</sup> Direktoratet for naturforvaltning *Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for utvalgte naturtyper*. Trondheim. 2010. <http://www.dirnat.no/multimedia/46963/tilrading-un.pdf&contentdisposition=attachment> [17.04.2012]

<sup>144</sup> Ibid. side 19

<sup>145</sup> *Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for utvalgte naturtyper*. Op.cit. side 35

«...(landbruksavdelingen) sier at eikeskogsbruket har lang tradisjon i Agder-fylkene og at det er de store dimensjonene som høstes. Dimensjonene som høstes ligger ofte over den dimensjonen som forskriften foreslår.»<sup>146</sup>

I § 3 nr. 3 som gjelder hule eiker, er det inntatt et unntak for hule eiker i produktiv skog som ikke var i DNs forslag til forskrift om utvalgte naturtyper. Unntaket avhjelper på lang vei innvendingene fra skogbrukshold, da igangværende bruk på skogeiendommer ikke vil bli rammet.

### 9.2.3 Kalklindeskog

I tilrådingen gjøres det rede for Oslo kommune sitt syn på beskyttelsen:

«Oslo kommune peker på at for kalklindeskog, som har hovedforekomst i Oslofjordsområdet, er det slik at utbygging og ryddehogst er trusler mot sårbare forekomster, og dette kan bety konflikt med Oslos behov for nye boligområder og utvidelse/supplering av infrastruktur.»<sup>147</sup>

Videre har også Statens Landbruksforvaltning (SL) kommentarer:

«Statens Landbruksforvaltning påpeker at kalk-lindeskogen stort sett finnes utenfor områder der det drives skogbruk og kalk-lindeskog blir avsatt som MiS [<sup>148</sup>]figurer der det drives skogsbruk. De anser at utvelgelse av kalk-lindeskog som UN[<sup>149</sup>] er uproblematisk for skogbruket»<sup>150</sup>

### 9.2.4 Kalksjøer

Uttalelser om denne naturtypen går på definisjonen av kalklindesjøer og kartleggelsen av disse. Av konsekvenser for grunneiere er det ingen eksempler på dette i uttalelsene som redegjøres for i tilrådingen fra DN.

### 9.2.5 Vurderinger

Av naturtypene redegjort for i kapittel 9.2.1 til 9.2.4 er det gjennom uttalelser om to av disse gitt eksempler på båndleggelse av områder.

Sametingets uttalelser forteller om hvilke konsekvenser utvelgelse kan få for deres næringsdrift. Det er vanskelig å vurdere hvor vesentlige konsekvensene for samene er uten å ha et konkret tilfelle å behandle.

---

<sup>146</sup> Ibid. side 35

<sup>147</sup> Ibid. side 33

<sup>148</sup> Miljøregistrering i skog, se [http://www.skogoglandskap.no/temaer/miljoregistrering\\_i\\_skog](http://www.skogoglandskap.no/temaer/miljoregistrering_i_skog) [22.04.2012]

<sup>149</sup> Forkortelse for utvalgte naturtyper

<sup>150</sup> Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for utvalgte naturtyper. Op.cit. side 33

Flytting av trase og omplassering av gjerdeanlegg kan både være svært inngripende og minimale tiltak, og avhenger av det naturområdet som beskyttes. Størrelsen på det økonomiske tapet samene lider må beregnes med grunnlag i tiltakenes belastning for deres næringsdrift. De økonomiske følgene av å unngå barmarkskjøring i de beskyttede områdene vil også avhenge av omfanget av naturområdene. Dess mer belastende inngrepet er, jo høyere kan det økonomiske tap beregnes å være.

Formålet med å beskytte utvalgte naturtyper er «å stanse tap av naturens mangfold»<sup>151</sup>. Spørsmålet blir om dette formålet veier tyngre enn hensynet til samenes utfoldelse, både som næringsutøvere og som urfolk med spesielle rettigheter. Reguleringen er samfunnsnyttig, og skal forhindre en uønsket utnyttning av området.

Trolig vil utfallet bli at samene ikke har krav på erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger. De samlede konsekvensene av inngrepet er ikke større enn at de bør tåles uten erstatning, og oppfyller således ikke vesentlighetskravet.<sup>152</sup>

Oslo kommune mener utvelgelse kan føre til restriksjoner overfor boligbygging og infrastruktur. I dette tilfellet vil det ikke være igangværende bruk som blir rammet av inngrepet, med mindre arbeidet med utbygging av området er påbegynt. Utgangspunktet for bruksendringer er at «grunneiers forventninger om mulige fremtidige bruksendringer ikke danner grunnlag for erstatning».<sup>153</sup> Er ikke boligbygging eller bygging av infrastruktur påbegynt, vil dette begrense det økonomiske tapet kommunen lider. Et beskjedent økonomisk tap vil forhindre at det blir «sterkt urimelig» at inngrepet skal tåles, og samtidig fjerne mulighetene for erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger. Videre vil formålet med inngrepet også her være et samfunnsnyttig, samtidig som det forhindrer en samfunnsunyttig utnyttelse av området. Likevel er det her enda en konsekvens av inngrepet – og det er at det også forhindrer en annen utnyttelse som også er samfunnsnyttig. Formålet naturvern blir stadig mer tungtveiende, og det spørres om det i majoriteten av tvilsspørsmål vil bli sett på som et legitimt formål som tilsier at inngrepet bør tåles uten erstatning.

---

<sup>151</sup> Direktoratet for naturforvaltning Høring av forslag til forskrifter for utvalgte naturtyper Trondheim 2010 <http://www.dirnat.no/content/500040498/Offentlig-horing-av-forslag-til-utvalgte-naturtyper> [18.04.2012]

<sup>152</sup> Se kapittel 5.4.1

<sup>153</sup> Taraldrud (2011) side 13

Om kommunen vil ha krav på erstatning i tilfeller der utvalgte naturtyper setter hinder for boligbygging eller infrastruktur, vil avhenge av arten av igangværende bruk. Områder der kommunens ønskede utnyttelse allerede er påbegynt, vil trolig medføre at inngrepet etter nml. vil være erstatningsutløsende.

Behandlingen av de to eksemplene understreker at hvert tilfelle må vurderes konkret, slik som for prioriterte arter. Inngrepets konsekvenser for den konkrete grunneier må vurderes opp mot vilkårene for erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger, som er gjort rede for i kapittel 5.4.

## 10 Avslutning

Utgangspunktet for rådighetsinnskrenkninger er at det ikke gis erstatning med hjemmel i Grl. § 105. Etter analogisk anvendelse av regelen kan det likevel tenkes at reguleringer vil utløse et krav om erstatning. Dette regnes for å være en alminnelig rettsgrunnsetning. Det kreves at det vil være sterkt urimelig om inngrepet må tåles uten erstatning. Vilkårene for at kravet om «sterk urimelighet» er oppfylt er utarbeidet gjennom lang domspraksis i Høyesterett.

Rådighetsinnskrenkninger kan også være erstatningsutløsende etter EMK P1-1. Likevel er det slik at vernet for rådighetsinnskrenkninger etter alminnelige rettsgrunnsetninger anses å gå lengre enn vernet etter EMK P1-1, både i lys av Høyesterettspraksis og presumsjonsprinsippet. Rådighetsinnskrenkninger som vil være i strid med P1-1 dersom erstatning ikke gis, vil antagelig også være erstatningsbetingende etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

Om rådighetsinnskrenkninger i form av prioritering av arter og utvelgelse av naturtyper pålegger det offentlige erstatningsplikt, avhenger av konsekvensene inngrepet får for grunneiere eller rettighetshavere.

Utvalget som utarbeidet utredningen for naturmangfoldloven sier om beskyttelse av økologiske funksjonsområder for prioriterte arter:

«Blir vernet i realiteten det samme som et områdevern, bør reglene i utkastets kapittel IV velges».<sup>154</sup>

Denne uttalelsen inneholder et hovedpoeng fra både de alminnelige rettsgrunnsetninger og EMK: Dersom rådighetsinnskrenkningen har karakter av å være en faktisk ekspropriasjon, skal den behandles deretter. Har ikke inngrepet ekspropriasjonslignende følger, vil det heller ikke være erstatningsbetingende etter Grunnloven § 105 eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen P 1-1. Som illustrasjon kan også regelen i nml. § 24 bokstav b) 2. punktum nevnes. Denne åpner for at grunneier kan kreve området vernet etter verneregler som gir krav på erstatning, dersom inngrepet medfører at vanskeliggjøring av igangværende bruk og et vesentlig tap. At en slik sikkerhetsventil finnes for de mest graverende inngrep, tyder på at lovgiver er innforstått med at de mest inngripende reguleringer gir krav på erstatning.

---

<sup>154</sup> NOU 2004:28 side 255

Av eksemplene vi har sett på har det kommet frem at inngrepene kan utløse erstatningsplikt for det offentlige med grunnlag i alminnelige rettsgrunnsetninger. Ikke alle vurderingsmomentene for erstatningsplikt er relevante for tilfellene, man må velge ut de mest hensiktsmessige til hvert forhold.

Dette beviser at det er ingen hindringer i veien for at beskyttelse av prioriterte arter og utvalgte naturtyper pålegger det offentlige en erstatningsplikt. Er vilkårene for sterk urimelighet oppfylt, vil dette medføre en erstatningsplikt for det offentlige.

## 11 Kilder

### 11.1 Bøker

- Falkanger, Thor og Falkanger, Aage Thor *Tingsrett*. 6. utg. Oslo, Universitetsforlaget 2007.
- Fleischer, Carl August *Norsk ekspropriasjonsrett*. Oslo, Universitetsforlaget 1978.
- Høstmælingen, Njål *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo, Universitetsforlaget 2003.
- Lødrup, Peter *Lærebok i erstatningsrett*. 5. utg. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag 2005.
- Møse, Erik *Menneskerettigheter*. Oslo, J.W. Cappelens Forlag 2002.

### 11.2 Artikler

- Backer, Inge Lorange *Naturmangfoldloven*. I: Tidsskrift for Eiendomsrett. (2009), side 182-213
- Bugge, Hans Chr. *Erstatning for rådgighetsinnskrenkninger: Står vi ved et «paradigmeskifte»?* I: Lov og Rett (2009), side 257-258
- Holmøyvik, Eirik og Aall, Jørgen *Debat - Grunnlovsfesting av menneskerettene*, I: Tidsskrift for rettsvitenskap. (2010), side 327-374
- Skoghøy, Jens Edvin. *Rådgighetsinnskrenkninger og erstatning*. I: Lov og Rett. nr. 4. (1995), side 413-414
- Smith, Carsten *Bør menneskerettighetene styrkes i vår grunnlov?* I: Jussens Venner. (2006), side 235-247
- Solheim, Stig Harald *Konsesjonsbetinget eiendomsavståelse og Den europeiske menneskerettskonvensjon*, I: Tidsskrift for Eiendomsrett. (2006), side 22-42
- Solheim, Stig Harald *Nytt fra Den europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD)*, I: Tidsskrift for Eiendomsrett. (2008), side 110-125
- Stavang, Endre *Bør vi bygge på alminnelige rettsgrunnsetninger? - et kritisk blikk på naturvernloven § 20b*. I: Lov og Rett. (2000), side 228-242
- Taraldrud, Karen Eg. *Forholdet mellom ekspropriasjon og erstatningsfri regulering av fast eiendom*. Utrykt artikkel basert på prøveforelesning for PhD-graden 14. april 2011.
- Tjomsland, Steinar. *Erstatning for rådgighetsinnskrenkninger 36 år etter strandlovdommen. Noen strøttanker*. I: Lov og Rett. (2006), side 397-406

### 11.3 Lovgivning

#### 11.3.1 Norske lover

|      |   |
|------|---|
| 1814 | Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamling på Eidsvold (Grunnloven)<br>17. mai 1814             |
| 1970 | Lov om naturvern (naturvernloven) 19. juni 1970 nr. 63 (opphevet)                                       |
| 1995 | Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr. 23  |
| 1999 | Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 21. mai 1999 nr. 30 |
| 2005 | Lov om skogbruk (skogbrukslova) 27. mai 2005 nr. 31   |



- 2006 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) 19. mai 2006 nr. 16
- 2009 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) 18. juni 2009 nr. 10

### 11.3.2 Norske forskrifter

- Forskrift 13. mai 2011 nr. 512 om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven
- Forskrift 20. mai 2011 nr. 517 om dragehode (*Dracocephalum ruyschiana*) som prioritert art
- Forskrift 20. mai 2011 nr. 518 om dverggås (*Anser erythropus*) som prioritert art
- Forskrift 20. mai 2011 nr. 519 om elvesandjeger (*Cicindela maritima*) som prioritert art
- Forskrift 20. mai 2011 nr. 520 om eremitt (*Osmoderma eremita*) som prioritert art
- Forskrift 20. mai 2011 nr. 521 om honningblom (*Herminium monorchis*) som prioritert art
- Forskrift 20. mai 2011 nr. 522 om klippeblåvinge (*Scolitantides orion*) som prioritert art
- Forskrift 20. mai 2011 nr. 523 om rød skogfrue (*Cephalanthera rubra*) som prioritert art
- Forskrift 20. mai 2011 nr. 524 om svarthalespove (*Limosa limosa*) som prioritert art

### 11.3.3 Konvensjoner

EMK Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Roma 1950

## 11.4 Dommer

### 11.4.1 Publiserte dommer

- Rt. 1918 side 401
- Rt. 1970 side 67
- Rt. 1980 side 94
- Rt. 1982 side 850
- Rt. 1988 side 890
- Rt. 1997 side 580
- Rt. 2004 side 1092
- Rt. 2005 side 469
- Rt. 2005 side 607
- Rt. 2006 side 1382
- Rt. 2008 side 1747

## 11.4.2 Internasjonale dommer

- Sporrang and Lönnroth v. Sverige, EMD, Strasbourg, 23. september 1982
- James and Others v. The United Kingdom, EMD, Strasbourg, 21. februar 1986
- Tre traktörer aktiebolag v. Sweden, EMD, Strasbourg, 07. juli 1989
- Allan Jacobsson v. Sweden (No. 1), EMD, Strasbourg, 25. september 1989
- Anheuser-Busch Inc. v. Portugal, EMD, Strasbourg, 11. januar 2007
- Perdigão v. Portugal, EMD, Strasbourg, 16. november 2010
- Oao Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia, EMD, Strasbourg, 20. september 2011

## 11.5 Forarbeider

- NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter
- NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)
- Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
- Menneskerettighetsutvalget *Rapport til Stortingets presidentskap om menneskerettigheter i Grunnloven*. I: Stortingets dokumentserie. Dokument 16 (2011-2012)

## 11.6 Nettdokumenter

- Artsdatabanken *Faktaark 145* 2010 s. 2 <http://www2.artsdatabanken.no/faktaark/Faktaark145.pdf> [12.04.2010]
- Artsdatabanken. *Rødliste for arter 2010*. <http://www.artsportalen.artsdatabanken.no/#/Rodliste2010/Vurderinger/Limosa%2Blimosa/3767> [17.04.2012]
- Direktoratet for naturforvaltning *Flere arter og naturtyper skal beskyttes*. Trondheim. 2012. <http://www.dirnat.no/content/500044756/Flere-arter-og-naturtyper-skal-beskyttes> [16.04.2010]
- Direktoratet for naturforvaltning *Høring av forslag til forskrifter for prioriterte arter* Trondheim 2010 <http://www.dirnat.no/content/500040497/Offentlig-horing-av-forslag-til-forskrifter-for-prioriterte-arter> [18.04.2012]
- Direktoratet for naturforvaltning *Milliondryss til trua arter og naturtyper*. Trondheim, (2012) <http://www.dirnat.no/content/500044798/Milliondryss-til-trua-arter-og-naturtyper> [23.03.2012]
- Direktoratet for naturforvaltning *Høring av forslag til forskrifter for utvalgte naturtyper* Trondheim 2010 <http://www.dirnat.no/content/500040498/Offentlig-horing-av-forslag-til-utvalgte-naturtyper> [18.04.2012]
- Direktoratet for naturforvaltning *Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for 12 prioriterte arter*. Trondheim. 2010. <http://www.dirnat.no/multimedia/46964/tilrading-pa.pdf&contentdisposition=attachment> [12.04.2012]
- Direktoratet for naturforvaltning *Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for utvalgte naturtyper..* Trondheim. 2010. <http://www.dirnat.no/multimedia/46963/tilrading-un.pdf&contentdisposition=attachment> [17.04.2012]
- Hatlevik, Svein Egil. Bønder på jæren raser mot vern som båndlegger dyrka mark. [tp://www.nationen.no/2012/01/02/landbruk/svarthalespove/vern/direktoratet\\_for\\_naturforvaltning/naturmangfoldloven/7156189/](http://www.nationen.no/2012/01/02/landbruk/svarthalespove/vern/direktoratet_for_naturforvaltning/naturmangfoldloven/7156189/) [12.04.2012]
- IUCN. *The IUCN Red List of Threatened species 2011*. <http://www.iucnredlist.org/apps/redlist/details/106003003/0> [12.04.2012]

## 11.7 Annet

- Miljøverndepartementet *Tilskotsordninger for 2012*. Rundskriv T-1/11, (2011)

## 12 Vedlegg

### 12.1 Vedlegg 1

07.04.12

Svarthalespoven - vegen vidare - FM Rogaland



Du er her: [Hovudsida](#)

#### Svarthalespoven - vegen vidare



Fylkesmannen arrangerte dialogmøte på Klepp 26. januar om forvaltninga av svarthalespove som prioritert art. Vi trur framleis på eit konstruktivt samarbeid om vern av denne arten - dersom grunngevinga er god, forvaltninga blir føreseieleg og kompensasjonen for ulempene blir rett.

Fylkesmannen legg vekt på å finne ei kompensasjonsordning som alle kan leve greitt med, og som kan hjelpe til med å fremja ei positiv haldning til denne spanande fuglen på Jæren.

Utgangspunktet er at forskrifta om prioritering av svarthalespove er vedteke av Kongen i statsråd i mai i fjor. Fylkesmannen er sett til å følgje opp forskrifta. Vedtaket ligg fast, og vi må då finne ein praktisk måte å gjere dette på. For å auke forståinga for vernetiltaka, er det viktig å møte nokon av dei motforestillingane som har kome opp i det siste.

##### Kvifor prioritering ?

Det blir mellom anna hevda at svarthalespoven er ein framand fugl i jærlandskapet. Seinast i ein kronikk i Stavanger Aftenblad 31.01.2012 går Lene Boe langt i å hevda at fuglearten er ein innvandrande art som ikkje høyrer heime her. Det er stor skilnad mellom framande, menneskeintroduserte artar som gjer skade på næring og lokalt biologisk mangfald på den eine sida, og naturleg innvandrande fugleartar på den andre.

Fylkesmannen har nyleg publisert ein handlingsplan mot framande skadeleg artar, og har hog fokus på dette området. Svarthalespoven har ei naturleg utbreiing som og omfattar Jæren, sjølv om populasjonen er liten. Alle land har ansvar for sitt eige biologiske mangfald, uavhengig av om dei ligg i ytterkant av utbreiinga eller om utbreiinga varierar over tid. Hekking av svarthalespove blei først bekrefta på 1960-talet, men fuglen har regelmessig blitt observert her sidan 1930-talet.

Artsdatabanken har fagleg vurdert bestanden av svarthalespove i Noreg til å vere "sterkt trua" (Norsk rødliste 2010). Sjølv om bestanden er større i delar av Europa, er det og ein klår tilbakegang der. Årsaka er truleg den same som på Jæren: Intensivering av jordbrukslandskapet og aukande mangel på naturleg våtmarkseng. Det har og blitt hevda at talet på svarthalespovar har vore rimeleg konstant gjennom fleire år. Det kan nok stemma, og årsaka er truleg at desse fuglane kan oppnå ein hog alder. Det betyr at dei toler godt mislykka hekking i einskilde sesongar. Men dersom det ikkje kjem ungar på vengjene mange år på rad, eller ved tap av vaksne fuglar, er det fære på ferde.

Èit viktig argument for utvida vern er at hekkebestanden er rimeleg stadbunden, og at problemet i hovudsak er at ungane doyir i grasslåtten. Det er difor grunn til å tru at konkrete tiltak som utsett slått, saman med rovdyrbekjemping, i dei viktigaste areala vil kunne gje ein rask og positiv effekt.

##### Dialog og føreseieleg forvaltning

Fylkesmannen legg stor vekt på god dialog med alle bønder som har hekkeområde på sine eigedommar. Som i fjor vil vi også i år gå ut med informasjon om dei mest aktuelle hekkeområda tidleg i sesongen. Vi vil ikkje legge føringar for drifta av jorda for det blir mogleg å avgrense konkrete hekkeområde innafør ei avgrensa storleik på om lag 30 da for kvar hekking. Vi vil freista å definere slike økologiske funksjonsområde (jf forskrifta §4) så tidleg som råd. Det vil vere vanskeleg å avgrense desse før i månads-skiftet mai/juni. I dei økologiske funksjonsområda må slåtten utsettast og arealet ligge i fred for anna aktivitet til 15. juli. Det kan likevel bli aktuelt med dispensasjon frå forskrifta, i hovudsak ved avbrote hekking eller dersom ungane kjem tidleg på vengjene.

##### 2000 dekar ?

Påstanden i fleire presseoppslag om at fylkesmannen legg beslag på om lag 2000 daa dyrka mark til svarthalespove er svært misvisande. Det har vi ikkje gjort, og vil heller ikkje gjere det. Det er likevel ikkje til å unngå at med ei vellukka forvaltning etter føremålet med forskrifta vil dei økologiske funksjonsområda auke, og det kan bli aktuelt å utsette slåtten på større areal ein gong i framtida enn dei knapt 200 daa vi sette av i fjor.

##### Rovdyr

Vi vonar og å få på plass avtale om intensivert jakt på kråke, rev og mink i dei mest aktuelle hekkeområda for å minske tap av egg og ungar som skuldast desse artane. Ungar og egg som overlever slåtten er særleg utsett for rovviltangrep, fordi dei ofte vil trekke ut på dei nyslåtte engene.

[fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=4474&amid=3563418&utskrift=1](http://fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=4474&amid=3563418&utskrift=1)

1/2

**Kompensasjon**

På møtet i Klepp la Fylkesmannen fram eit konkret forslag til kompensasjon for verditap og ulempe ved å utsette slått i hekkeområda for svarthalespoven. Forslaget vil bli gjennomgått på nytt etter innspel på møtet og eventuelle skriftlege innspel i tida som kjem. I korte trekk er forslaget slik:

- tilskot på kr 150/daa for grasareal innafor området Reve-Orre i Klepp utan andre vilkår enn at det ikkje blir spreidd mineralgjødsel eller husdyrgjødsel mellom 15.04 og 31.05
- Kompensasjon på kr 1500/daa for utsett slått i økologiske funksjonsområde fram til 15.07 (evt til 01.07) for verditap av fôr.
- Kompensasjon på kr 1200/daa for utsett slått i perioden 10.06-01.07.
- Tillegg på 10% ulempeskompensasjon jf kulepunkta 2 og 3 over.
- Eventuell individuell kompensasjon grunna særskilte og dokumenterte tilhøve.

Fylkesmannen legg vekt på å finne ei kompensasjonsordning som alle kan leve greitt med, og som kan hjelpe til med å frenja ei positiv haldning til denne spanande og vakre fuglen på Jæren. Det er likevel generelt slik at alle har plikt til å gjere ei rimeleg innsats utan kompensasjon for å unngå konflikt med forvaltingsmåla for artar, jf naturmangfaldlova §§5 og 6.

(02.02.2012)

**Relaterte artiklar**

[Eit dårleg år for svarthalespoven](#)

**Relaterte dokument**

[Kartlegging svarthalespove på Jæren 2011 \\_rapport](#) (PDF/Adobe Reader-fil - 2,0 MB)

**Relaterte lenkjer**

[Forskrift om svarthalespove som prioritert art](#)

**Kontaktpersonar**

[Anders T Braa](#), Tlf. 51568914/ Mob. 90778668

---

**Nettadresse:** [www.fylkesmannen.no/rogaland](http://www.fylkesmannen.no/rogaland) - **E-post:** [postmottak@fmro.no](mailto:postmottak@fmro.no) - **Tlf.:** 51 56 87 00

**Postadresse:** Postboks 59, 4001 Stavanger - **Besøksadresse:** Lagårdsveien 44, Stavanger

**Fakturaadresse:** Fylkesmannen i Rogaland, Fakturamottak DFØ, Postboks 4104, 2307 Hamar

**Org.nr.** 974763230

Miljøverndepartementet  
Postboks 8129  
0032 Oslo

Klepp, 28. januar 2012

Krav om at Forskrift om svarthalespove (Limosa limosa) som prioritert art trekkes tilbake  
Vi viser til Forskrift om svarthalespove (Limosa limosa) som prioritert art, som ble vedtatt 20. mai 2011. Forskriften er vedtatt med hjemmel i Naturmangfoldloven § 23, § 24 og § 62. Forskriften ble kunngjort 24. mai 2011.

Det vises også til vår resolusjon av 21. januar 2012 med krav om at forskriften om svarthalespove som prioritert art trekkes tilbake. Dette gjelder den arten av svarthalespoven som holder til på Jæren.

Vi skal i dette brevet ytterligere grunngi hvorfor vi ber om at forskriften må trekkes tilbake. Vi kan ikke se at det er hjemmel i naturmangfoldloven for å innføre denne forskriften. Dessuten var høringsprosessen i forbindelse med innføring av forskriften svært mangelfull og ikke i samsvar med generelle krav til saksbehandling etter reglene i forvaltningsloven. Grunneierens erfaringer med forskriften er også svært negative, fordi konsekvensene for deres gårdsbruk er blitt langt mer omfattende enn det som gikk fram av høringsdokumentene. Grunneierne er også misfornøyd med fylkesmannens forvaltning av forskriften. Fylkesmannens dialog med grunneierne har vært dårlig. Manglende hjemmelsgrunnlag

Forskriften er vedtatt med hjemmel i Naturmangfoldloven § 23, § 24 og § 62. I kongelig resolusjon fra Miljøverndepartementet, datert 20. mai 2011, som omhandler forskrifter om prioriterte arter, er det nevnt tre hovedkriterier som skal være til stede for å kunne innføre forskrift om prioriterte arter. Vi kan ikke se at disse hovedkriteriene i naturmangfoldloven er tilstrekkelige til stede når det gjelder utvelgelse av svarthalespoven som prioritert art.

1. Truet art

Det første kriteriet er om arten er i strid med forvaltningsmålene i §§ 4 og 5, det vil si om den er en truet art. Dersom en naturtype eller art er truet, bør det normalt settes inn tiltak utover det som følger av den alminnelige areal- og artsforvaltning i området. Normalt skal avviket være ganske klart før en art prioriteres.

Vi stiller spørsmål om svarthalespoven er en truet art i Norge. Vi kan ikke se at det er vitenskapelig grunnlag for å hevde at den er truet ettersom det bare har vært noen tiår på Jæren. Fuglen har vært i Klepp kommunen siden 1969. Den er i området om sommeren og drar tilbake til sørligere breddegrader om vinteren. Den har etablert seg i et område med aktiv jordbruksdrift, der det gjennomgår en grasproduksjon med flerårig eng. Bestanden ligger i dag på ca. 25 hekkende par, og bestanden har vært stabil i flere tiår. Den er ikke i tilbakegang slik miljøverndepartementet hevder. Svarthalespoven kan bli gammel, og det er sannsynligvis de samme fuglene som kommer tilbake til Norge år etter år, uten at forskningen på dette området er tilstrekkelig.

Svarthalespoven har etablert seg på Jæren, i ytterkanten av fuglens eksistensområde. De ulike områdene på Røve og Orre er ikke naturlige leveområder for svarthalespoven. Den hører ikke naturlig hjemme her, og det har liten hensikt å etablere tiltak for å formere opp en fugl som ikke hører hjemme på Jæren, men som har sitt tilholdssted på kontinentet. Fuglen er karakterisert som en randpopulasjon. Svarthalespoven har aldri vært tallrik i Norge i nyere historisk tid.

Miljøverndepartementet påstår at «Landbruksaktiviteter utgjør den vesentligste årsaken til svarthalespovens reduserte suksess med reproduksjon i Norge.» Dette kan bare til en viss grad være riktig. Men det er ikke det som er poenget. Poenget er at fuglen har etablert seg i et område med intensiv jordbruksdrift, og der driftsmåten ikke har endret seg vesentlig de siste årene. Fuglen har etablert seg i et område der den ikke kan reproducere seg uten at bondene endrer jordbruksdriften.

Tidligere ble gras slått med for høster. Nå brukes det hovedsakelig skiveslås maskin og deretter rundballepresse eller finsnitt. Høstetidspunktet er i månedsskiftet mai/juni og utover i juni. Slåtten er blitt framskjøvet noe siden 1970-tallet, kan hende en til to uker. Men tidspunktet varierer noe fra år til år, og vært i 2011 noe sent.

Problemet for svarthalespovenes reproduksjon skyldes heller ikke utelukkende jordbruksdriften. Svarthalespoven også har sine naturlige fiender som krake, rødrev, mink, villkatter, mårfluer og sivhauk. Alle disse artene finnes i hekkeområdet. I tillegg til forstyrrelse fra turgåere og løshunder for å nevne noen.

Vi stiller oss undrende til at en fugl som ikke har hatt sitt naturlige tilholdssted i området, bare etter noen få tiår i landet, skal få status som truet art. Det er ikke grunnlag for å hevde at svarthalespoven har etablert seg i et naturlig utbredelsesområde i Norge. Heller ikke er områdene i Klepp et økologisk funksjonsområde for fuglen, etter reglene i naturmangfoldloven. Områdene er kunstige funksjonsområder for fuglen, ettersom den ikke klarer å reproducere seg på en tilfredsstillende måte. Et funksjonsområde kalles også et leveområde. Etter vår vurdering er ikke grasmåskene på Jæren økologiske leveområder for svarthalespoven.

Svarthalespoven er en nyinnvandrert fugl som lever i ytterkanten av sitt eksistensområde. Derfor mener vi at det ikke er Norges ansvar å prioritere denne arten som har sitt naturlige tilholdssted på kulturmarkene i Nederland, i tillegg til Tyskland, Frankrike og Danmark. I Europa ligger bestanden på ca. 99 000-140 000 fuglepar. Der er fuglen en nær truet art. På verdensbasis anslås bestanden til 630 000 – 805 000 voksne individer. I Frankrike er det innvilget nybygg skutt 6000-8000 svarthalespover hvert år. Vi stiller oss derfor spørrende til at en fugleart som har en så stor utbredelse i verden og som innvilget er blitt tillatt beskattet i Europa, skal prioriteres på Jæren, der den ikke har sitt naturlige tilholdssted. Prioritering av svarthalespoven i Norge har betydning for artens overlevelse på verdensbasis.

Videre stiller vi spørsmål om svarthalespoven kan karakteriseres som sterkt truet art på norsk rødliste for art 2010. Dette fordi fuglen ikke har sitt naturlige tilholdssted i Norge. Fuglen lever på Jæren utenfor i ytterkanten av fuglens naturlige tilholdssted. Den har bare vært på Jæren siden 1969. Den er bare et begrenset antall av den på Jæren, og bestanden



har vært stabil de siste årene. Fuglen holder til i et område der den har store problemer med å få ungene til å vokse opp. Dersom bondene må endre jordbruksdriften for at fuglen skal overleve, skal fuglen ifølge kriteriene for rødlista, betegnes som en fremmed art. Det samme vil være tilfellet dersom bondene må etablere våtmarker for at svarthalespoven skal overleve. Vi stiller oss derfor spørrende til de skjønnsmessige vurderingene som er grunnlaget for at svarthalespoven er kommet på rødlista.

## 2. Utbredelse i Norge

Dette bringer oss over på det andre kriteriet for utvelgelse og prioritering av prioriterte arter. Det er om svarthalespoven har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelse i Norge, jf. § 23 i naturmangfoldloven. Det har fuglen ikke, noe som vi har redegjort for ovenfor.

Svarthalespoven har svært begrenset utbredelse i Norge, og den har sitt naturlige tilholdssted lenger sør i Europa. Dette kriteriet er derfor ikke oppfylt i denne saken.

## 3. Internasjonale forpliktelser knyttet til svarthalespoven

Det tredje kriteriet er om det er internasjonale forpliktelser knyttet til arten. Myndighetene opplyser at Norge har internasjonale forpliktelser for å ta vare på svarthalespoven og for å sikre at fuglen ikke dør ut. Vi kan vanskelig forstå dette ettersom den ikke har sitt naturlige tilholdssted i Norge, og fordi bestanden er stor både i Europa og andre deler av verden. Et vern av arten i Norge har ingen innvirkning på bestanden i verden for øvrig.

## Mangelfullt kunnskapsgrunnlag

I departementet sitt forskriftsbrev datert 20. mai 2011 står det at selv om ett eller flere av kriteriene er oppfylt, innebærer ikke dette nødvendigvis at arten bør få status som prioritert. Det skal også gjøres vurderinger knyttet til trusselbildet for svarthalespoven, om bestandssituasjonen har forverret seg, om kunnskapsgrunnlaget jf. § 8, er tilstrekkelig, vektlegging av andre samfunnshensyn, tilgjengelig av støffestet informasjon, etc.

Med hensyn til kunnskapsgrunnlaget, står det i § 8 blant annet at «Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk og samspill med naturen, herunder samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.» Svarthalespoven etablerte seg på Jæren så sent som i 1969. Kunnskapsgrunnlaget er på langt nær tilstrekkelig til å kunne foreslå prioritering av svarthalespoven. Det er ikke vurdert hvorvidt fuglen ville klart seg så langt nord uten at bondene hadde laget de tidlige engene med høyintensiv dyrket flerårig gras. Disse engene er ikke naturlige her, men kunstig laget til av mennesker, og etterlikner kontinentale forhold. Ifølge oppdragsrapport til Fylkesmannen 2010 hekket 20 av 21 par på høyintensivt dyrket flerårig gras, typen raygras og timotei.

Kunnskapen er på ingen måte basert på generasjoners erfaringer, slik § 8 krever.

Miljøverndepartementet på sin side konkluderer med at de «anser at den foreliggende kunnskap om artens bestandsituasjon, om trusler og samlet belastning og om effekten av forskriften, står i et rimelig forhold til sakens karakter. Departementet anser på denne bakgrunn at det foreliggende kunnskapsgrunnlaget som er framskaffet i denne saken er i samsvar med de krav som følger av naturmangfoldloven § 8.» Vi er sterkt uenig i dette, og kan ikke se at departementet har grunnlag for en slik konklusjon.

## Mangelfull vektlegging av andre samfunnshensyn

Etter vår mening er det heller ikke tatt tilstrekkelig hensyn til andre samfunnshensyn, der ikke minst ulemperne for jordbruket er sterkt undervurdert.

## Ulempene for jordbruket

I § 4 i forskriften om svarthalespoven står det at bruk som ikke tar hensyn til svarthalespovens leveområder, er ikke tillatt. Videre står det at slått før 15. juli, drenering av våtmark og nydyrking er forbudt. Hekkeperioden tar til så tidlig som første delen av april, og varer til midten av juli. Bondene kan derfor forventes seg restriksjoner på driften fra tidlig i april til langt ut på sommeren. De kan blant annet få problemer med gjødsling og vanning av jordene. Mesteparten av jorda i området er tørkesvak og har behov for mye vanning når været er tørt og varmt. Med de store vannvognene som brukes, vil også bondene få problemer med å vanne grasarealene som ligger rundt hekkeområdene. Ettersom bondene må vente til 15. juli med å slå gras, som normalt skulle vært slått i slutten av mai eller begynnelsen av juni, vil grasets tape mye av sin forverdi og kvalitet. Det vil neppe kunne brukes til for husdyr. Dette kan både Bioforsk Sørheim og Norsk Landbruksrådgiving dokumentere. I dag er det 25 hekkende par som kommer til Klepp. For hvert par har fylkesmannen opplyst at det trengs ca. 30 dekar grasareal. Dette fører til at ca. 750 dekar grasareal må bøndeslås hvert år.

Fylkesmannen har muntlig uttalt at målet er å komme opp i 50 hekkende par i det økologiske funksjonsområdet. Dette vil føre til at ca. 1500 dekar jordbruksareal må bøndeslås, og der slått i verste fall må utsettes til 15. juli, med de følgende det får for avlingsmengde og kvalitet på grovforet. Dersom en skal komme opp i en bestand på 250 par av svarthalespoven, som er grensen for å bli fjernet fra rødlista, vil det bli restriksjoner på ca. 7500 dekar jordbruksareal. Dynamikken framover vil være at jo flere fugler som kommer, desto større areal vil bli bøndeslått. Dette vil føre til store ulemper for bondene og store samfunnsmessige konsekvenser. Bondene i området vil nødvendigvis måtte redusere gårdsdriften.

Et annet problem vil være at grasets må slås til ulike tider på året, og det må slås i flere omganger etter hvert som fylkesmannen frigir de ulike arealene for slått. Bondene i de aktuelle områdene har en omfattende husdyrproduksjon der det trengs store grasarealer. Driften er de siste årene blitt stadig mer mekanisert med store maskiner. Noen bønder leier også maskinentreprenører til å utføre arbeidet. Slik slått er organisert på de fleste brukene, må derfor alt graset slås samtidig, så sant været tillater det. Det vil derfor føre til store ulemper for bondene dersom de må høste gras i flere omganger, og det vil fordyre arbeidet. Maskinene må klargjøres for hver enkelt slått, siloene må åpnes for hver gang graset skal slås.

Forskriften gir også forvaltningsmyndigheten rett til å utføre skjøtsel på eiendommen for å sikre bevaring av arten. Dette vil også være en ulempe for bondene ettersom de nødvendigvis må tilpasse seg myndighetenes skjøtsel.

Vi er derfor ikke enig med departementets vurdering om at «Konsekvensene for andre samfunnsinteresser av de foreslåtte forskriftene vurderes som små.» Denne vurderingen kan byde på at departementet har alt for høye anslag over størrelsen på de berørte jordbruksarealene, noe vi skal komme tilbake til siden.

I høringsnotatet på side 9 står det at «Bestemmelsen om økologisk funksjonsområde fastsetter at de hensyn som pålegges ikke må medføre en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk.» Som vi har redegjort for ovenfor, vil ulempene for igangværende gårdsdrift i området bli store. Ettersom forskriften med økologisk funksjonsområde for svarthalespoven er vedtatt, visere dette at miljøvernmyndighetene har en helt annen vurdering av ulempene for bondene enn det bondene selv har.

I 2011 førte ikke båndleggingen til at flere fugler vokste opp. Dessverre var det ingen fuglunger som klarte seg. Båndleggingen av flere tusen dekar jordbruksareal, uten at en med sikkerhet vet om dette vil føre til økning i bestanden, vil være en dårlig utnyttelse av jordbruksarealene og føre til store kostnader for samfunnet.

1. Store erstatningsbeløp  
For å erstatte tapet til bondene må myndighetene betale ut erstatninger til bondene, et beløp som vil vokse etter hvert som omfanget av vernet vokser.
2. Kostbar forvaltning  
Forvaltningen vil også føre til betydelige kostnader for staten. Dette vil være utgifter til selve forvaltningen, men også til arbeidet med å utarbeide høringsnotat, handlingsplaner, selve forskriften, etc. Vi har ikke oversikt over disse utgiftene, men gratis er det ikke.
4. Store utgifter  
Ifølge handlingsplanen vil de årlige kostnadene variere fra 1.100.000 kroner til 1.300.000 kroner. Det skal være et forskningsprogram parallelt med handlingsplanen.

Vi kan derfor ikke se at miljøverndepartementet ved å innføre denne forskriften har avseid dette tiltaket mot andre viktige samfunnsinteresser. Konsekvensene for bondene i området vil bli store, og de vil måtte redusere gårdsdriften. Prioritering av svarthalespoven vil også føre til mange andre utgifter. Vi stiller oss derfor strekt tvilende til at kostnadene står i forhold til det en vil oppnå, ikke minst på grunn av at bestanden i utgangspunktet er svært liten.

Det er svært ressurskrevende å prioritere svarthalespoven som prioritert art. Forskriften vil føre til vern av store områder, med store innskrenkninger i grunneierens rett til å disponere over egne arealer. De økologiske funksjonsområdene kunne like godt vært definert som verneområder. Dette fordi rådgivelsesbegrensningene langt på vei er de samme.

Vi mener at forskrift om svarthalespove som prioritert art går lenger enn det som det er faglig grunnlag og hjemmel for. Innføringen av denne forskriften strider mot Stortingets forutsetninger for bruken av naturmangfoldloven. Eksisterende virkemidler er ikke vurdert godt nok. Dette gjelder særlig frivillige avtaler med bondene, noe som myndighetene har full anledning til å inngå selv om det ikke skulle være en forskrift for fuglen.

Vi må komme bort fra prinsippet om at alt skal vernes uansett pris, slik prioritering av svarthalespoven legger opp til. I stedet må regjeringen vurdere hvor gjennomførbart det er å verne svarthalespoven, hva det vil koste og dessuten hensynet til landbruket og andre samfunnsinteresser. Det vil ikke være realistisk å verne alle arter bare for vernets skyld.

5

Vi registrerer at det i forbindelse med høringsunden innad i regjeringen var sterkt delte meninger om det faglige grunnlaget for forskriften. Blandt annet var Landbruks- og matdepartementet sterkt kritisk til forskriften. Blandt annet på grunn av den uenigheten burde forslaget ha vært forelagt Stortinget, før den ble behandlet av Kongen i Statsråd, slik naturmangfoldloven foreskriver.

I § 24 litra b i naturmangfoldloven står det at en forskrift om prioriterte arter etter § 23 kan «Gi regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang. De hensyn som pålegges må ikke medføre en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk.» Forskriften berører store arealer og de økologiske funksjonsområdene vanskeliggjør gårdsdriften for bondene. Vi kan derfor ikke se at Regjeringen har hatt hjemmel til å innføre forskrift om svarthalespove som prioritert art.

#### Jordvern

Regjeringen har flagget jordvernssaken høyt de siste årene, der det er satt klare mål for at avgangen av dyrka jord må reduseres betydelig i forhold til avgangen tidlig på 2000-tallet. Den samme regjeringen vil nå med forskriften for svarthalespoven som prioritert art, åpne for at store mengder jordbruksarealer får reduserte avlinger. I dette tilfellet dreier det seg om svarthalespoven.

Med denne type prioritering av andre arter og utvalgte naturtyper, får vi betydelige arealer med redusert avlingene, med de konsekvenser dette får for gårdsdrifta. Det er dårlig jordvern å la viktige jordbruksarealer bli nedbygget gjennom naturvern.

#### Mangelfull høringsprosess

Høringsprosessen har vært svært mangelfull. For det første var ikke saken godt nok opplyst da den ble sendt på høring. Det er flere feil i høringsdokumentene. Grunneierne fikk heller ikke anledning til å uttale seg i forbindelse med høringen.

1. Feil og mangler i høringsdokumentene  
Proessen med utarbeidelse av forslag til denne forskriften har tydeligvis gått for fort etter som det er flere feil og mangler ved høringsutkastet.

I vedlegg 1 til prioriterte arter som ble sendt ut sammen med høringsnotatet står det på side 23 under beskrivelsen for forskrift for svarthalespove at «Forslaget har betydning for en landbrukseidendom på Jæren...» Fylkesmannen opplyste i oktober 2010 i et møte med grunneierne på Reve at den nye forskriften ville berøre ca. 110 dekar. Dette er direkte feil etter som flere landbrukseidendommer er berørt av forskriften og beslaglagt areal ligger mye høyere. Konsekvensene er langt større enn det som ble presentert i høringsnotatet. Fylkesmannen har heller ikke i sin høringsuttalelse opplyst hvor mange grunneiere som vil bli berørt av forskriften, og det er ikke opplyst hvor stort areal som vil bli beslaglagt. Fylkesmannen har heller ikke i nevneverdig grad vurdert konsekvensene for landbruket.

Først da fylkesmannen i brev datert 1. juni 2011 orienterte grunneierne om forskriften, fikk bondene mer informasjon om omfanget av forskriften og beslaglegging av arealer. I 2011 var

6



det 17 bønder som til sammen fikk beslaglagt 2500 dekar til mulig hekkeplass. Av dette var 1853 dekar dyrka mark.

Til møtet den 26. januar 2012 inviterte fylkesmannen 28 grunneiere. Dette er bønder fra Orre i sør til Hodne i nord, samt noen bønder på Erga. Dette året vil derfor de store områdene mellom Orrevatnet og Nordsjøen og opp mot Ergavatnet bli berørt, det vil si enda større arealer enn i 2011. Dette viser at omfanget blir langt, langt større enn det som gikk fram av høringsnotatet.

Det er derfor grunn til å konkludere med at saken på langt nær var så godt opplyst som mulig da forskriften ble vedtatt, slik forvaltningsloven § 37 krever.

### 3. Økologisk funksjonsområde ikke foreslått

I høringsnotatet er det heller ikke foreslått økologisk funksjonsområde for svarthalespoven. Men i forskriften er det tatt i en bestemmelse om dette i § 4. I forskriftsbrevet står det på side 5 at «Der som en prioritering av arten som sådan ikke er tilstrekkelig for å bevare arten og den genetiske mangfold, kan man gi regler om beskyttelse av visse typer «økologiske funksjonsområder» av mindre omfang.» Med innføring av økologisk funksjonsområde er derfor forskriften blitt langt mer omfattende enn det som ble foreslått i høringsnotatet. Det har ført til sterke begrensninger i bondenes råderett og sine egne eiendommer. Det er fylkesmannen som skal definere svarthalespovens økologiske funksjonsområde, det vil si de områdene der fuglen hekker. Konsekvensene for grunneiere er blitt betydelige. Med regelen om økologisk funksjonsområde er derfor forskriften blitt langt mer omfattende enn det som gikk fram av høringsnotat, noe som er dokumentert i avsnittet ovenfor.

Departementet skriver i forskriftsbrevet at innføring av økologisk funksjonsområde ikke skal medføre vesentlig vanskeliggjøring for igangværende virksomhet i området. Vi er enige i dette. Men vi kan ikke se at departementet har tatt hensyn til dette når de har innført økologisk funksjonsområde for svarthalespoven. På den andre siden har DN på side 60 i forskriftsbrevet kommentert at «Innføring av økologisk funksjonsområde ville medført en vesentlig begrensning i aktiviteter som karakteriseres som igangværende bruk.» Dette har forverret situasjonen for bondene ytterligere. Vi registrerer at fagmyndigheten (DN) ikke har gått inn for å avsette et økologisk funksjonsområde for arten. DN skriver likevel at det kan gis regler om beskyttelse av økologiske funksjonsområder av mindre omfang. Nå har det stikk motsatte skjedd med funksjonsområdene for svarthalespoven, ettersom de har fått et stort omfang. For den enkelte bonden vil funksjonsområdene båndlegge store arealer på hans eiendom, og det vil føre til at han må legge om driften og redusere driftsomfanget.

### 3. Grunneiere er ikke blitt hørt

For det andre ble ikke grunneiere hørt da forslag til forskrift ble sendt ut på høring. De lokale bondelagene i kommunen er heller ikke med blant høringsinstansene. Orre Vassdragslag er høringsinstans, men de representerer ikke grunneiere og bønder som berøres av forskriften. Høringsfristen gikk ut 23. juni 2010. Det er sterkt kritikkverdig at grunneiere og bønder ikke er blitt hørt i saken. Grunneiere er blitt fraatt muligheten til å påvirke og kommentere utkastet til forskrift før den ble vedtatt.

Grunneiere har heller ikke fått tilsendt de ulike dokumentene i forbindelse med høringen. Det er først og fremst grunneiere som er blitt berørt av at svarthalespove er blitt en prioritert art. De burde derfor i alle høyeste grad ha blitt varslet og forespurt om vernet. At grunneiere ikke er blitt hørt på en tilfredsstillende måte, strider mot forvaltningsloven og allmenne rettsregler. Grunneienes rettsikkerhet er ikke blitt ivarett. I høringsperioden var den ingen dialog mellom fylkesmannen og bondene. Forskriften kom derfor som en overraskelse på bondene.

Det står på side 9 i forskriftsbrevet av 20.05.2011 at «Som ledd i høringen skal forslaget til forskrift om utvalgte naturtyper og prioriterte arter også kunngjøres på en hensiktsmessig måte, slik at berørte grunneiere og rettighetshavere har mulighet til å gjøres kjent med forslaget.» Vi mener at dette ikke er tilstrekkelig. Grunneiere er blitt sterkt berørt av den nye forskriften, og de burde derfor ha blitt informert direkte og fått tilsendt høringsdokumentene. Det er ikke tilstrekkelig å bli informert etter at forskriften er vedtatt, slik fylkesmannen er pålagt å gjøre.

Ut på høsten, nærmere bestemt 18. oktober 2010, arrangerte Fylkesmannen et kort orienteringsmøte for grunneiere i området. Men kun 7 bønder fra Reve ble invitert til dette møtet. Ifølge innkallingsbrevet var dette mer et møte for de som kunne tenke seg å leie ut eller selge jorda si. På møtet fikk de ikke presentert noen handlingsplan. I stedet fikk bondene valget mellom vern eller leie. Bondene skulle slippe vern dersom de inngikk avtale.

### Handlingsplan for svarthalespove

Det står i DN's høringsnotat at dersom det gis regler om økologiske funksjonsområder der aktiv skjøtsel eller andre tiltak er en forutsetning for ivaretagelse av funksjonsområdet, skal staten legge fram en handlingsplan for slike områder. Forslag til handlingsplan ble sendt på høring 20. oktober 2010, med høringsfrist 25. november 2010. Fylkesmannen i Rogaland og Klepp kommune var med på listen over høringsinstanser. Ingen lokale grunneierorganisasjoner ble hørt i saken.

I utkastet til handlingsplan er det utarbeidet nærmere retningslinjer for forvaltning, skjøtsel mv. Handlingsplanen vil være svært viktig for forvaltning av forskriften. Det er uvisst hvilken status denne handlingsplanen har. Vi kjenner ikke til om handlingsplanen skal vedtas slik den er, eller om den skal revideres eller ut på ny høring. Selv om vi er i mot selve forskriften og arbeider for å få den fjernet, er det problematisk å forholde seg til en handlingsplan som ikke samsvarer med forskriften på flere vesentlige områder.

For det første står det ikke noe i utkast til handlingsplan om økologisk funksjonsområde. Dette fordi handlingsplanen ble utarbeidet før forskriften, som kom et år senere. I utkast til handlingsplan refereres det til ordlyden i paragrafer slik innholdet var da forskriften ble sendt på høring. Men nummereringen og innholdet i paragrafene ble endret i den vedtatte forskriften. Ordlyden til de paragrafene som er referert i utkastet til handlingsplan samsvarer derfor ikke med ordlyden i den vedtatte forskriften.

Et eksempel på dette er at det på side 17 i handlingsplanen er referert til § 4 i forslag til forskrift med følgende ordlyd: «Enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av svarthalespove, herunder egg og



dens reir, er forbudt. Som ødeleggelse regnes slått, drenering, nydyrking, tråkk fra beitedyr samt andre handlinger som er egnet til å skade, forstyrre eller på annen måte forringe individer av arten». I den vedtatte forskriften er denne bestemmelsen tatt med i § 3 med følgende ordlyd: «Enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av svarthalespove, herunder egg og dens reir, er forbudt. Som ødeleggelse regnes handlinger som er egnet til å skade, forstyrre eller på annen måte forringe individer av arten». Ordlyden i den vedtatte forskriften er vesentlig endret i forhold til utkastet, uten at handlingsplanen er blitt rettet opp.

Flere steder i handlingsplanen er det vist til § 4 i utkastet til forskrift, mens § 4 i den vedtatte forskriften omhandler artens økologiske funksjonsområde, som ikke er nevnt i handlingsplanen. Dette er svært uheldig.

Disse feilene og manglene i utkastet til handlingsplan for svarthalespove er enda ikke rettet opp. Fremdeles er det utkastet fra 2010 som ligger ute på DNS nettside.

#### Omfattende planer

Det som imidlertid er klart er at utkastet til handlingsplan går mye lenger enn selve forskriften i å skissere følgende av å innføre forskriften. Konsekvensene for bondene blir derfor mye større enn det som går fram av høringsdokumentene. I utkastet til handlingsplan skisseres framtidige mål for forvaltningen av svarthalespove. Vi skal her referere noen av dem.

- På lang sikt kan man vurdere å reetablere naturlige våtmarker og grunnvannsområder inn til Orrevatnet og innenfor dette reservatet. Målet er å etablere buffersoner rundt vatnet. Det er et langsiktig mål at Orrevatnet eller deler av det skal kunne restaureres tilbake slik det var før det ble regulert. Målet er å etablere våtmarksområder på arealer som i dag blir nytt til jordbruk. Allerede i dag har bondene problemer med å få lov av fylkesmannen til å holde groftrer åpne.
- Føringer fra en handlingsplan for svarthalespove må legges til alle forvaltningsplaner for verneområdene.
- Det skal innføres restriksjoner på gardsdriften i hekkeperioden, som kan være fra 1. april til 15. juli. Utsatt slått vil være den viktigste restriksjonen eller tiltaket. Men det vil heller ikke være tillatt å varme i denne perioden. Det er sandjord her som må vannes i perioder med lite nedbør.
- Handlingsplanen legger opp til at det skal inngås avtaler med den enkelte bonde. Der den enkelte bonde skal få økonomisk kompensasjon. Størrelsen på kompensasjonen er ikke nevnt i utkast til handlingsplan.
- De økologiske funksjonsområdene skal kartfestes. (Dette er enda ikke gjort).
- Det skal etableres grunne dammer for å gjøre kulturlandskapet tryggere og mer attraktivt for vadefugler. Dammen trenger ikke være store i utstrekning, bare noen få dekar, og de kan plasseres i utkanten av dyrka jord for å unngå problemer med jordbruksdriften.

- Fylkesmannen vil begrense ferdselen i området i hekkeperioden, fordi turgåere forstyrrer hekkingen og fører til at færre fuglunger vokser opp.
- I forbindelse med revideringen av forvaltningsplanen for læstrendenes landskapsvernområdet vil Fylkesmannen vurdere tiltak for å sikre svarthalespoven bedre vilkår under hekkingen. Aktuelle tiltak vil være tiltak for å redusere ferdselen, tiltak for å begrense surfeaktivitetene

Dersom denne handlingsplanen skal legges til grunn for forvaltningen av svarthalespove, vil det føre til betydelige innskrenkninger i jordbruksdriften i de områdene der svarthalespove holder til. På denne måten legitimerer handlingsplanen en strengere forvaltning enn det forskriften legger opp til. Grunneierne sitter igjen med dette inntrykket. Derfor må det avklares hvilken status handlingsplanen har. DN skriver at: «For neste runder av arter som skal prioriteres forventer direktoratet at handlingsplaner og forskrifter sendes på høring parallelt eller samtidig.» Miljøverndepartementet har sluttet seg til dette. Dette understreker det vi tidligere har hevdet at saken var ikke godt nok opplyst da den ble sendt på høring. Fakaagrunnlaget var ikke tilstrekkelig.

#### Konklusjon

Forskriften åpner for å båndlegge store arealer uten at grunneierne og kommunen var informert om dette på forhånd. Restriksjonene som er foreslått for svarthalespove er så store at de ikke gjerne kunne ha vært knyttet til et verneområde. Båndleggingen vil ha karakter av vern fra tidlig om våren til midt på sommeren. Miljøvernmyndighetene har en helt annen vurdering av ulempene for bondene enn det bondene selv har. De reelle konsekvensene for bondene er ikke vurdert. Dette er en forskrift på svarthalespovens premisser.

Under denne høringsprosessen ikke myndighetene sørget for at saken var «så godt opplyst som mulig for vedtak treffes», jf. reglene i forvaltningsloven.

Samarbeidet med grunneierne i området har vært allfor dårlig, noe som fylkesmannen og DN erkjenner. Tilliten til fylkesmannen er derfor kraftig svekket. Grunneierne har ikke fått anledning til å uttale seg. Den mangelfulle høringen er en saksbehandlingsfeil, med den konsekvens at forskriften etter vår vurdering ikke er gyldig.

Vi mener at svarthalespovens utbredelse er for liten i Norge til at den kan bli prioritert art. Departementet har brukt naturmangfoldloven til å gi fortrinns til en nyinnvandret fugl. Hjemmelsgrunnlaget for å veta forskriften er derfor ikke til stede.

Vi vil derfor be om at forskriften om svarthalespove som prioritert art trekkes tilbake.

#### Med helsing

berørte grunneiere

Kopi til: Klepp kommune

Bordelaga i Klepp

Rogaland bondelag

Fylkesmannen i Rogaland



12.3 Vedlegg 3

Tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning om forskrifter for 12 prioriterte arter.

1. Innledning  
Direktoratet for naturforvaltning (heretter kalt DN) tilrår forskrifter for følgende prioriterte arter:

- 1. Fjellrev - *Vulpes lagopus*
- 2. Rod skogfrue - *Cephalanthera rubra* m/økologisk funksjonsområde
- 3. Elvemusling - *Margaritifera margaritifera* m/økologisk funksjonsområde
- 4. Storsalamander - *Triturus cristatus* m/økologisk funksjonsområde
- 5. Elvesandjeger - *Citridela maritima* m/økologisk funksjonsområde
- 6. Sinoberbille - *Cicelytus citnaberrinus* m/økologisk funksjonsområde
- 7. Dverggås - *Anser erythropus* m/økologisk funksjonsområde
- 8. Eremit - *Osmoderna eremita*
- 9. Honningblom - *Hernimium monorchis*
- 10. Klippeblåvinge - *Scollantides orion* m/økologisk funksjonsområde
- 11. Svarthalespove - *Limosa limosa*
- 12. Dagehode - *Dracoccephalum nysciana*

På global basis er det påvist at arter har dødd ut i stadig høyere tempo i løpet av de siste tiårene, og utryddelsen av arter anses som en av de viktigste og største miljøtrusler verden står overfor. Den viktigste årsaken til tap av arter og bestander antas å være endringer i naturtyper og leveområder for planter og dyr som følge av inngrep, arealbruk og innføring av nye driftsformer i bl.a. landbruket.

I Norge er det påvist ca. 40 000 arter, men det reelle antallet er sannsynligvis omkring 60 000. Det er foretatt statusvurdering av omkring 18 500 arter. 3799 arter er klassifisert som rødlistearter. Av disse er 1941 vurdert som truet. Norge har som mål å stanse tap av biologisk mangfold innen år 2010, jf St.meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Den politiske plattformen for regjeringen (Soria Moria II) sier at regjeringen skal: "Bruke naturmangfoldloven aktivt for å redusere antall truede arter på gjeldende rødliste

og sikre at de mest truede naturtyper får status som utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven".

Naturmangfoldloven (heretter kalt mml) av 19. juni 2009 nr 100 (heretter kalt mml.) åpner for at det kan fastsettes forskrifter som utpeker arter som prioriterte. Utpekingen av prioriterte arter og bestemmelser om økologiske funksjonsområder er et ledd i den felles innsatsen for å ta vare på arter og er knyttet til forvaltningsmålet for arter i mml § 5.

Paragrafene 23 og 24 i mml. omhandler prioriterte arter. § 23 gir hjemmel for å fastsette forskrift for å peke ut arter som prioritert og hvilke kriterier som må oppfylles for at en art skal kunne bli prioritert.

§ 24 skisserer tiltak som kan iverksettes for å beskytte prioriterte arter, bl.a. forbud mot skade eller ødeleggelse og regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang. Å gi regler om visse typer økologiske funksjonsområder innebærer beskyttelse av områder som arten er særlig avhengig av i deler av eller i hele sin livssyklus.

2 Saksang

Direktoratet for naturforvaltning har på oppdrag fra Miljøverndepartementet ledet en prosess med å velge ut hvilke arter og naturtyper som bør få økt beskyttelse gjennom mml. Prosessen har involvert berørte interesseorganisasjoner og etater i forkant av høringen. DN har i flere år samarbeidet med organisasjoner og etater innenfor arbeidet med trua arter. Denne gruppen (også kalt Rådgivende gruppe for trua arter) har bestått av representanter fra naturvernorganisasjoner, Norges skogteierforbund, Bondelaget, Statens landbruksforvaltning, Fiskeridirektoratet, Artsdatabanken, fylkesmennenes kontakutvalg og Direktoratet for naturforvaltning.

Det ble avholdt et seminar om forslagene i Sjørdal 9. desember 2009. Alle interesseorganisasjoner som ga uttalelse til naturmangfoldloven og Sametinget ble invitert til å delta på dette seminaret, samt Rådgivende gruppe. I forkant av seminaret ble en "brutto"-liste over aktuelle arter til første høringsrunde sendt ut. På seminaret 9. desember 2009 ble denne listen vurdert og diskutert. På bakgrunn av denne prosessen valgte Direktoratet for naturforvaltning ut noen arter som ble sendt på høring i denne første runden. I tillegg har direktoratet forelagt selve forskriftsutkastene for noen av de største organisasjonene som et ledd i kvalitetssikringen av forslagene forut for høringen.

I tillegg til at arten oppfyller minst ett av kriteriene som nevnt i mml § 23 for å prioritere arter, har viktige premisser for det utvalget som er med i tilrådingen vært, at det er tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og tilgjengelighet av stedfestet informasjon om de aktuelle artene. Tilrådingen består derfor av arter som det er utarbeidet handlingsplaner for eller der handlingsplaner er under utarbeidelse eller slutføring.

En annen viktig premisse har vært at ikke andre virkemidler som plan- og bygningsloven, områdevern, skogbruksloven, frivillige løsninger m.m. eller en kombinasjon av disse, fremstår som mer hensiktsmessig. På denne bakgrunn har ellers potensielle arter blitt vurdert som

uaktuelle, mens artene i tilrådingen er arter der virkemiddelet prioritering etter nml er vurdert som det mest formålstjenlige.

Forslaget til forskrifter for prioriterte arter ble sendt på omfattende høring 23.3.2010 med høringsfrist 23.6.2010. Det har kommet inn 86 til forslaget.

DN sendte oppsummeringen av høringsuttalelsene med DN's kommentarer til Sametinget for denne oversendelsen til MID etter anmodning om dette fra Sametinget som et grunnlag for evt. konsultasjoner.

DN har gjennom prosessen fram til tilrådingen som foreligger, og utformingen av forskriftene, vurdert forhold knyttet til andre kjente samfunnsinteresser.

DN sendte saken over til Miljøverndepartementet 20.08.2010.

## 2.1 Viktige endringer etter høringen

### Generelle endringer

Etter å ha gjennomgått alle høringene tilrå DN at det gjøres enkelte generelle endringer i forskriftstekstene for alle arter som skal prioriteres. Den nærmere begrunnelsen for de generelle endringene vil fremkomme nedenfor i kapittel 5.

### Skjtsel, forskriftenes §§ 5 og 7

For å tydeliggjøre at staten fortrinnsvis skal inngå skjotselsavtaler med grunneier er det i alle forskriftens tilføyde "fortrinnsvis grunneier".

For å tydeliggjøre innholdet av skjotselsbestemmelsen og hjemmelsrekkefølgen er det i tillegg til en henvisning til nml. § 47 også vist til nml. § 24, annet ledd.

### Hjemmel for å kreve klarlegging av inngrep i leveområde, Lovens § 24, første ledd, litra c: forskriftenes § 5 og §§ 7 og 9

Da forskriftene ble sendt på høring var det noe uklart fra art til art om adgangen til å kreve klarlegging av følgene av planlagte inngrep var hjemlet i bestemmelsen om økologisk funksjonsområde eller dispensasjonsbestemmelsen. DN tilrår at denne hjemmelen gis både i forskriftens § 5 om økologisk funksjonsområde for de artene som har dette, og generelt i dispensasjonsbestemmelsene for alle artene.

For de økologiske funksjonsområdene er det gitt hjemmel til å kreve klarlegging i samsvar med nml. § 24, første ledd, litra c uten uavhengig av om det planlagte inngrepet er lovlig eller ulovlig.

I dispensasjonsbestemmelsenes annet ledd åpnes det for at forvaltningsmyndigheten kan kreve klarlegging i samsvar med nml. § 24, første ledd, litra c ved søknad om dispensasjon fra forskriften. Dette er en tydeliggjøring av at forvaltningsmyndigheten har en slik hjemmel uavhengig av om det søkes om dispensasjon fra § 4 eller § 5.

**Kun forbud mot negativ påvirkning, forskriftens § 5 om økologisk funksjonsområde**  
For alle arter med økologisk funksjonsområde har vi tydeliggjort at det kun er de handlingene som kan påvirke arten negativt som skal rammes av restriksjonene ved å ta inn ordet "negativt".

### Spesielle endringer

Det er også gjort enkelte endringer i forskriften for de enkelte artene. Nærmere redegjørelse for høringsprosessen og begrunnelsen for de spesielle endringene, vil følge i oppsummeringene for de for de enkelte artene i kap 6.

### Endringer elvemusling § 4

Det har blitt stilt spørsmål ved om fritidsfiske på laks og ørret som er vertsfisk for elvemuslingens larver skal være omfattet av forbudet i § 4. Et absolutt uttaksforbud av elvemusling ville i praksis ha ført til at siktet fiske i områder med bestander av elvemusling ville ha krevd dispensasjon etter forskriften. Dette har ikke vært intensjonen bak forskriften, da fangst av vertsfisk som er bærer av larver normalt ikke vil være noe problem for bestander av musling gitt normal tetthet på fiskebestand. Dette er tydeliggjort ved å ta inn en setning som viser at lovlig fiske på elvemuslingens vertsfisk er tillatt selv om det her skulle befinne seg larver av elvemusling.

Det er også tatt med en tilføyelse om at også handlinger som er egnet til å påvirke muligheten for reproduksjon av arten er forbudt. Det man har i tankene her er ødeleggelse knyttet til forringelse av bestander av vertsfisk.

### Endringer elvesandjeger

For elvesandjeger er det i forskriftens § 5 tilføyde en del handlinger og tiltak for å tydeliggjøre hva som er forbudt i det økologiske funksjonsområdet. Opplysningen er ikke uttømmende.

Tilføyd er: "*motorferdsel, tilplanting, uttak av sand og liknende*".

### Endringer dragehode

Gjødsling er tilføyde som handling som er forbudt etter forskriftens § 4.

### Endringer klippeblåvinge

For klippeblåvingen er det foruten de generelle endringene kun tydeliggjort i § 4 at forbudet mot uttak, ødeleggelse og skade av vertsplanten smørbutikk kun gjelder i det økologiske funksjonsområdet for klippeblåvinge, mens det tidligere sto artens leveområder.

### Endringer sinoberbille

Det fremkommer av høringen at det er noe uklart hva som rammes av leveområdet etter § 4 og etter § 5. Ordet "leveområde" er benyttet både i § 4 og i § 5.

Vi har derfor endret ordet "leveområde" i § 4 til "tilholdssted".



Det er i tillegg tilføyd at det er forbudt med uttak og skade av død asp i det økologiske funksjonsområdet, slik at det ikke skal oppstå tvil om at dette er en handling som kan påvirke arten negativt.

#### **Endringer dvergåss**

For dvergåss er forvaltningsmyndigheten endret fra fylkesmannen til Direktoratet for naturforvaltning.

#### **Endringer storsalamander**

I det opprinnelige forslaget til forskrift ble det stilt krav om tillatelse fra fylkesmannen for tiltak i økologisk funksjonsområde for storsalamander. Det foreslås i stedet en ordning med meldeplikt som også gjelder mindre tiltak i funksjonsområdet. Meldingene behandles av kommunen.

#### **Endringer fjellrev**

DN tilrår at fjellreven prioriteres som art uten økologisk funksjonsområde.

Forvaltningsmyndighet er endret fra fylkesmannen til Direktoratet for naturforvaltning.

Det foreslås også at Direktoratet for naturforvaltning gis kompetanse til å vedta nødvendige endringer av forskriften for å oppnå forvaltningsmålet for fjellrev.

### **2.2 Oppheving av tidligere fredninger**

DN tilrår at følgende endringer gjøres i eksisterende forskrifter:

- I vedlegg til forskrift av 21. desember 2001 nr. 1525 om fredning av truede arter slettes følgende arter:  
Dragehode, homingblom, sinoberblom, klippeblåvinge og rød skogfrue.
- Forskrift av 30. desember 1992 nr. 1230 om fangst av elveperlemusling oppheves.
- Forskrift av 22. august 2008 om midlertidig vern av eremitt oppheves

### **3 Høring av forslaget**

I tillegg til departementene, fylkesmennene, fylkeskommunene og kommunene har følgende organisasjoner og instanser hatt planen til uttalelse:

Sametinget, Statens landbruksforvaltning, Reindriftsforvaltningen, Bergvesenet, Forsvarshøg, Vegdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Jernbaneverket, Norges vassdrags- og energidirektorat, Artsdatabanken, Statkraft SF, Statnett SF, Norges SF, Norges Bondelag, Norges Skogierforbund, Norsk Bonde- og Snåbrukarlag, Norskog, Norges Fjellstresamband, Rogaland bondelag, Rogaland Bonde- og Snåbrukarlag, Ørre Vassdragslag, Kommunenes sentralforbund, Utnærskommunenes sammenslutning, Norsk Allmenningsforbund, Norsk Vindkraftforening – NORWEA, Snåkraftforeninga, Energi Norge, Distriktenes energiforening Defo, Norsk Fjernvarme, Norske Reindriftsamers

landsforbund, Norske Samers Riksforbund, Samenes landsforbund, Norges Naturvernforbund, WWF Norge, SABIMA, Norsk Botanisk Forening, Norsk Orkideforening, Norsk Ornitologisk Forening, Norsk entomologisk forening, Norsk Zoologisk Forening, Norsk limnologforening, Norsk Biologiforening, Miljøstiftelsen Bellona, Natur og Ungdom, Norges Miljøvernforbund, Fremtiden i våre hender, Greenpeace Norge, SRN Samarbeidsrådet for naturvernsaker, Den Norske Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådene, Landsforbund, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Nasjonalt Museumsnettverk for kulturlandskap, Norsk Kulturarv, Biofokus, Kulturlandskapsenteret i Telemark, Helgeland Museum, Bioforsk Midt-Norge, Bioforsk, Bioforsk Økologisk, Miljøfaglig utredning NINA Oslo, Høgskulen i Sogn og Fjordane, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Universitetet i Tromsø, NTNU, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Tromsø Museum, NTNU Vitenskapsmuseet, Bergen Museum, Universitetet i Oslo - Naturhistorisk museum, Stavanger Museum, Agder naturmuseum og botaniske hage, Norsk institutt for naturforskning, Norsk institutt for skogforskning, Norsk Institutt for Vannforskning

86 instanser har avgitt uttalelse, hvorav 36 kommuner og 2 fylkeskommuner.

### **4 Generelle merknader i saken**

Kommuner og fylkeskommuner som eksplisitt uttrykker at de er positive til høringsforslaget (9): Ringrike, Bergen, Lunner, Horten, Nittedal, Aust-Agder Fylkeskommune, Nesodden, Meldal, Orkdal.

Kommuner med ingen kommentar (6):

Drammen, Sør-Aurdal, Snåsa, Stranda, Kvalsund, Midtre Namdal Samkommune, Kommuner og fylkeskommuner med merknader (25): Fræna, Ski, Froland, Åmli, Ski, Oslo, Stor-Elvdal, Ås, Trondheim, Nord-Trøndelag Fylkeskommune, Oppegård, Vestby, Alta, Stor Salomander, Hobøl, Vågå, Malvik, Namnesstad, Frogn, Berum, Drangedal, Larvik, Vegårshei, Orkdal, Meldal.

Kommentarene fra kommunene knyttes særlig mot forskriftens § 5 (artens økologiske funksjonsområde). Forskrift om storsalamander som prioritert art er den forskriften som har fått flest merknader. Flere kommuner påpeker også behovet for ekstra resurser for å kunne følge opp arbeidet.

#### **Kompetanse og ressurser**

Mange instanser presiserer behovet for statlige midler til gjennomføring av ordningen i forvaltningen, både på fylkesnivå og/eller hos kommunene. (Fylkesmannen i Hedmark, Meldal kommune, Orkdal kommune, Vågå kommune, Fylkesmann i Aust-Agder (Miljøvernavdelingen), Nittedal kommune, Fylkesmannen i Nordland, Lunner kommune, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Bergen Kommune, Fylkesmannen i Telemark (miljøvernavdelingen), Norge)

Naturvernforbund, Fylkesmannen i Østfold er bekymret for kapasiteten hos fylkesmannen. Områder som spesifikt nevnes som trengs økte ressurser er kartlegging, informasjonsarbeid og offentlig forvaltning. Meldal og Ørkdal kommuner mener at kompetansen på kommunalt nivå bør styrkes. WVF mener det må tilføres flere faste stillinger hos fylkesmennene.

#### **DNs kommentarer:**

En ny tilskuddsordning ble innført i 2010 (82-post) og DN har utarbeidet forslag til retningslinjer for forvaltningen av disse midlene som skal knyttes til prioriterte arter (PA) og utvalgte naturtyper (UN). Det legges opp til en ordning der rettighetshavere, organisasjoner og andre kan søke fylkesmannen om midler. DN forventer at størrelsen på budsjettet for den ordningen øker i takt med antallet forskrifter som vedtas. Det er i tillegg behov for flere stillinger hos fylkesmennene som har ansvar for forvaltningen av forskriftene, kartlegging, informasjonsarbeid, tilskuddsforvaltning mv.

#### **Konsekvenser for grunneiere; erstatning, skjøtsel, kostnader og informasjon**

Bærum kommune mener det er viktig å ha kartlagt hvor artene er, slik at "vern" blir forutsigbart for grunneier og at eiendommer som får begrenset utnyttelse får full erstatning fra staten.

Oslo kommune og Fræna kommune legger til grunn at forskriftene ikke skal medføre

økonomiske belastninger for grunneiere.

Statkraft SF mener forslaget er svært nylt usikkerhet omkring framtidig etablering av anlegg, da det er mangel på registreringer. De mener det er en svakhet at det ikke presiseres tydeligere hva som er "vesentlige samfunnsinteresser".

Aust-Ågder fylkeskommune hevder det bør utarbeides regler og rutiner for kompensierende tiltak for berørte grunneiere.

Jernbaneverket savner en tydeligere redegjørelse av konsekvensene av forskriftene. De er også usikre på hvem som må bekoste kartlegging av arter.

Nord-Trøndelag fylkeskommune: Forskriften må ikke legge opp til begrenset råderett innen områder der eksisterende lovverk og frivillige avtaler ivaretar miljøverdiene på en tilfredsstillende måte. Alle arealer som berøres av forskriftene må kartfestes og dokumenteres.

Norges Skogeierforbund foreslår følgende tekst i §3: "Forskriften gjelder kjente forekomster av arten når miljøvernmyndighetene har informert grunneier om hvilke konkrete arealer bestemmelsene gjelder for".

De foreslår også følgende endring i § 5 eller § 7:

"Forvaltningsmyndigheten, grunneier eller andre forvaltningsmyndigheten har inngått avtale med, kan iverksette tiltak i ....".

Norges Bondelag mener grunneiere ikke bare skal informeres slik det står i handlingsplanene, men involveres i skjøtselsarbeid mv med økonomiske avtaler i bunn.

Statens Landbruksforvaltning (SLF) fremholder viktigheten av at alle grunneiere og rettighetshavere får "skreddersydd" informasjon om de økologiske funksjonsområdene de har på eiendommen, med klar geografisk avgrensning og klare foringer på hvilke tiltak de kan gjennomføre uten å måtte søke og hvilke som må søkes. Dersom dette ikke gjennomføres vil man kunne få et regime som innebærer at det må søkes om en rekke tiltak som det ikke burde være nødvendig å søke om og/eller som ikke kan forbyes.

Fylkesmannen i Oslo & Akershus påpeker også at det er viktig at forskriften omtaler hva som er tillatt og ikke tillatt virksomhet.

Nord-Trøndelag fylkeskommune: forskriften må inneholde en informasjonsplikt til alle berørte parter. Fylkesmannen i Oslo og Akershus foreslår følgende formulering: "Kommunen plikter å holde seg oppdatert om forskriften, og kjente forekomster av arten, og forventes å bidra med å informere grunneiere og rettighetshavere". WVF går lenger enn fylkesmannen her, og mener kommunene bør ha en informasjonsplikt. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener veiledning til grunneiere og kommuner blir en viktig oppgave.

Norges skogeierforbund påpeker at en rekke kravpunkt i Levende Skogs standard for et bærekraftig skogbruk er viktige for å ta vare på artsmangfoldet i skog. I følge skogeierforbundet har standarden i Levende Skog bl a som mål at skogen i Norge, på kort og lang sikt, skal gi grunnlag for levedyktige populasjoner av arter som er naturlig tilhørende her i landet. De mener derfor at de fleste artene i skog best ivaretas gjennom denne ordningen, og ikke ikke ved en prioritering gjennom forskrift.

Norges skogeierforbund forutsetter at de berørte grunneierne involveres ved avgrensning av arealene og klargjøring av hvordan arealene skal forvaltes. En slik involvering der grunneieren eventuelt også får ansvar for og betalt for å gjennomføre ønskete skjøtselsiltak, vil være avgjørende for å gjøre ordningen med prioriterte arter til en positiv ordning, og ikke en ordning som kun skaper konflikter.

#### **DNs kommentarer:**

##### **Erstatning**

Naturmangfoldlovens regelverk om prioriterte arter og økologisk funksjonsområde hjemler ingen rett til erstatning for grunneier for de rådighetsbegrensninger reglene måtte medføre. Erstatning til grunneiere kan oppnås dersom et økologisk funksjonsområde for en prioritert art blir vernet etter kap. V i nml. Spørsmål om erstatning for rådighetsbegrensninger må følge av alminnelige ulovfestede erstatningsregler og Grunnlovens § 105.

Alternativt kan det gjøres unntak fra prioriteringen for de aktuelle områdene dersom summen av hensyn i etterkant av vedtaket gir restriksjoner som medfører en vesentlig vanskeliggjøring og et vesentlig tap, jf nml § 24 b).

Tilfeller som kan medføre dispensasjon fra forskriftene vil ikke kunne listes opp i en forskrift, men må bygge på en helhetlig analyse. Enkelte vurderingstema følger av forarbeidene til loven og kommentarene til nml § 24, femte ledd. DN har startet arbeidet med å utarbeide en egen veileder om prioriterte arter hvor blant annet dette er tema.

##### **Kostnader**

Kostnader ved kartlegging av arter er i utgangspunktet et statlig ansvar. Det er egne budsjettposter på dette, samt en ny tilskuddsordning f.o.m. 2010 som bl a kan benyttes til kartlegging knyttet av prioriterte arter.

Forskriftene åpner for at forvaltningen kan kreve at følgende for prioriterte arter skal klarlegges for planlagte inngrep. Hjemmel for dette er nml. § 24, første ledd, littera c. Dersom slik klarlegging medfører kostnader må den søker i utgangspunktet bære disse, i tråd med prinsippet i nml. § 11. De nærmere reglene om dette og grensene for prinsippet følger av generell ulovfestet forvaltningsrett, og er omtalt i forarbeidene til nml.

##### **Skjøtsel**



DN er enig med Norges skogerforbund i synet om at grunneiersiden må synliggjøres bedre i forskriften. Forskriften er nå endret på dette punkt, jf. ny formulering:  
"Forvaltningsmyndigheten, eller den forvaltningsmyndigheten har inngått avtale med, fortrinnsvis grunneier, kan iverksette tiltak i samsvar med naturangiftdloven § 47, jf. § 24, annet ledd, for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturlandskapsen som er nødvendig for å sikre bevaring av arten".

#### Informasjon

DN er enig med SLF om at grunneiere og rettighetshavere skal få informasjon om artar med økologisk funksjonsområde som berører deres eiendom. Det er fylkesmannens ansvar å informere om dette og foreta avgrensning av det økologiske funksjonsområdet der dette er nødvendig. Dette gjelder imidlertid i de tilfeller fylkesmannen er kjent med artens utbredelse. Det vil for de aller fleste artene tilkomme ny informasjon om utbredelse etter hvert, både gjennom ny kartlegging og ved at artene er mer eller mindre mobile.

DN deler SLF sitt syn på at det i størst mulig grad bør informeres grunneiere om hvilke tiltak, aktiviteter mv som kan foretas av den enkelte grunneier og hvilke tiltak som må omsøkes. I de fleste tilfeller bør dette imidlertid være selvspeklende gjennom forskriftens §§ 4 og 5. DN ser likevel nødvendigheten av at fylkesmannen er aktiv med informasjon om forskriftens innhold og eventuelt andre avklaringer omkring hvilke tiltak og aktiviteter som kan aksepteres og ikke spesifikt er nevnt i forskriften, f.eks gjennom informasjonsmøter.

Ordnningen med informasjon til grunneiere blir i tråd med Ot. pr nr 52, kap. 21 om kommentarer til bestemmelsene: "Selv om det ikke følger direkte av bestemmelsen legges det opp til at grunneier og rettighetshaver vil bli underrettet av fylkesmannen om at de har kjente leveområder for prioriterte arter på sin eiendom. Dette for å sikre grunneiere og rettighetshavere får tilstrekkelig kjennskap til ordningen".

I innst. O nr 100 (2008-2009) skriver komiteen: "Komiteen vil støtte Regjeringa i at styresmaktene skal orientere dei grunneigarar som har prioriterte arter etter forskrift på sin eigedom om kva konkrete område som vert omfatta av eventuelle reglar om beskyttelse av økologiske funksjonsområde, og at det er denne informasjonen grunneigarar skal forholde seg til. Dette er etter komiteen si mening nødvendig for å få ordninga med prioriterte arter til å fungere, og at ordninga vert føresledd for den enkelte grunneigar".

Det blir derfor viktig at fylkesmannen sørger for god og oppdatert informasjon til grunneiere.

#### Forholdet til andre lovverk og andre bestemmelser i naturangiftdloven

Fylkesmannen i Rogaland mener viktige avklaringer mht bruk av annet lovverk burde vært avklart i høringsrunden, ikke først for forskriftene vedtas. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener det blir viktig å benytte sektorlovene og Plan- og bygningsloven parallelt med forskriftene. Bærum kommune spør om igangvarende bruk og bestemmelsene om økologisk funksjonsområde vil få innvirkning på allerede vedtatte plan- og byggesaker. WWF og SABIMA mener som for utvalgte naturtyper bør prioriterte arter inn i arealplanene.

SLF: En ensartet praksis med hensyn på hvordan "økologiske funksjonsområder" kan vises på kommuneplaner og andre planer etter plan- og bygningsloven vil bidra til mer ensartet forvaltning og økt foruthetelighet for de berørte. Vi ber DN vurdere om slike områder bør vises som hensynssoner etter § 11-8 c) eller d). Eitersom forskriftene er ment å gi et absolutt

vern, framstår hensynssone etter § 11-8 d) som mest hensiktsmessig. Tilsvarende bes det om at aktuelle hjemler for markering i reguleringsplaner vurderes. Det bør eventuelt defineres en egen SOSI-kode for alle hensynssoner som er opprettet for å vise "økologiske funksjonsområder" etter forskrifter hjemlet i nml § 24 første ledd b).

SLF og Landbruks- og matdepartementet (LMD): Som et ledd i prosessen med utvelgelse av økologiske funksjonsområder for prioriterte arter som skal underlegges virkemidlene i nmls §§ 23 og 24 skal det bl.a. vurderes om ordningen med økologiske funksjonsområder for prioriterte arter er den mest hensiktsmessige ordningen, eller om det er andre virkemidler som heller bør brukes, f.eks. plan- og bygningsloven, områdevern, skogbrukslova eller frivillige løsninger, eller en kombinasjon av disse, jf særmerknaene til NML § 23 og komiteens kommentarer til disse. Vi savner en redegjørelse for om og evt. hvordan direktoratet har gjort slike vurderinger.

#### DNs kommentarer:

Ordnningen med P.A og økologiske funksjonsområder skal erstatte det gjeldende artsvernet. I sin natur er derfor denne ordningen annerledes enn ordningen med utvalgte naturtyper som i hovedsak skal administreres gjennom sektorregelverket, herunder plan- og bygningsloven. Koblingen til plan- og bygningsloven vil derfor være noe annerledes for de prioriterte artene. For eksempel vil en tiltakshaver med reguleringsplan som berører et økologisk funksjonsområde, måtte ha en dispensasjon fra forskriften om prioriterte arter dersom tiltaket som skal gjennomføres er forbudt i forskriften.

Samtidig vil det kunne være naturlig og i mange sammenhenger nyttig at fylkesmennenes kartfesting av de økologiske funksjonsområdene tydeliggjøres på de kart og planer som følger av plan- og bygningsloven. Det vil nedenfor i kapittel 5 gis en nærmere omtale av hvordan de økologiske funksjonsområdene kan vises i kommune- og reguleringsplaner.

## 5 Generelle merknader til forskriftene

### Fornålsbestemmelsen

WWF: Fylkesmannen i Oslo & Akershus og Norges Naturvernforbund mener fornålsbestemmelsen i forskriften bør være lik forvaltningsmålet for arter i nml (§ 5).

### DNs kommentarer:

Alle forskriftene har bestemmelser om bevaring av arten og dens genetiske mangfold. I tillegg har noen forskrifter bestemmelser om sikring av levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.

I § 5 i nml heter det at "Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder". En art kan iflg. § 23 i nml prioriteres bl.a på bakgrunn av at arten har en bestandssituasjon eller bestandsutvikling som strider mot målet i § 5. Men også andre forhold kan legges til grunn, f.eks genetiske særtrekk eller at det er internasjonale forpliktelser knyttet til arten.

Det er fra en vitenskaplig synsvinkel vanskelig å fastslå for hver art hvor stor en bestand må være for at den skal kunne betraktes som levedyktig på lang sikt i Norge. Det er opplagt at mange bestander av arter som i dag forefinnes i Norge, ikke kan sies å være levedyktige på

lang sikt. Flere arter er naturlig svært sjeldne og har sin yttergrense for sitt leveområde i Norge, for eksempel på Sor-Østlandet og i Øst-Finmark.

DN er i tvil om det er formålsjenselig å opprette formålsbestemmelser om å bevare alle prioriterte arter i levedyktige bestander. Vi har i denne omgang valgt å opprettholde formålsbestemmelsene slik de ble sendt på horing, men vil komme nærmere tilbake til dette, eventuelt i samråd med MD.

#### **Forbud mot skade, uttak og ødeleggelse**

Fylkesmannen i Møre & Romsdal mener det er feil signal at dette skal gjelde for "långt mindre områder" enn økologiske funksjonsområder.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus er av samme oppfatning; alle arter har et levested som bør gis beskyttelse. De foreslår derfor at leveområder inkluderes i formuleringen: "... handlinger som er egnet til å skade, forstyrre, eller på annen måte forringe individer av arten, og deres leveområder".

Kyst- og Fiskeridepartementet: forbudet mot konkret angitte aktiviteter samt handlinger som ellers er "egnet til å skade" målartern, (gjennomgående i forskriftens § 4), avgrensens mot aktiviteter som ikke er til skade, og som fortsatt skal være tillatt. Derved gis også et tydelig signal om at forskriftene ikke er til hinder for ny virksomhet som ikke er til skade for målartern.

#### **DNs kommentarer:**

DNs er i prinsippet enig med Kyst- og Fiskeridepartementet om at en mest mulig konkretisering i forskriften er det ideelle. Imidlertid er det vanskelig om ikke umulig i en forskrift å angi kun aktiviteter som skal være forbudt og/eller være tillatt. Dette må i de fleste tilfeller bero på skjønn, med mindre aktivitetene faller inn under de aktivitetene som eksplisitt er nevnt som forbudt i forskriften. For øvrig viser vi til våre kommentarer om dette temaet over, hvor DN er enig i at det er uklart om grunneier selv skal vurdere hva som ligger innenfor vesentlig vanskelliggjøring av igangværende bruk.

Forbudet mot uttak, skade og ødeleggelse er et strengere vern enn bestemmelsen om økologiske funksjonsområder. Sistnevnte er innenfor det vi kan kalle "bærekraftig bruk", og er begrenset av "vesentlig vanskelliggjøring av igangværende bruk", mens førstnevnte er vern. Vernet i § 4 omhandler handlinger som direkte bl a skader individer av arten, dvs. innenfor en kort tidshorison. Å inkludere deres leveområder i denne bestemmelsen vil være å gå for langt mht lovgivers premisser. For arter med vid utbredelse i landet (f eks elvemusling) vil likevel bestemmelsen ha en vid geografisk utstrekning. Dersom man hypotetisk skulle innføre bestemmelser om økologisk funksjonsområde for elvemusling, ville dette komme som et tillegg, også geografisk.

#### **Igangværende bruk og vesentlig vanskelliggjøring**

For arterne med økologiske funksjonsområder (§ 5) i forskriften er det en bestemmelse om at bestemmelsene i 2. ledd gjelder bare så langt de ikke medfører en "vesentlig vanskelliggjøring av igangværende bruk". Dette er en lovbestemt begrensning, se nml. § 24, litra b.

Fylkesmannen i Oppland mener dette ikke bare bør gjelde igangværende bruk, men også nye tiltak som kan hevdes å være nødvendige for igangværende bruk, som da må ønskes. Flere mener at "igangværende bruk" og/eller "vesentlig vanskelliggjøring" må presiseres. (Bærum kommune, Fylkesmannen i Finnmark, Statkraft SF, Nittedal kommune).

Fylkesmannen i Finnmark og WWF mener dessuten at det nettopp i enkelte tilfeller kan være igangværende bruk som er trusselen for artene.

Fylkesmannen i Hedmark, miljøvernavdelingen, mener reglene vil kunne bli for svake for å kunne ivareta de prioriterte artene og skulle ønske en videre rekke enn "regler for bærekraftig bruk".

Utmærkskommunenes sammenslutning (USS) og Stordelvdal kommune mener at begge

begrepene bør presiseres, samt at det bør være unødvendig å innføre regler som kan vanskelliggjøre igangværende bruk.

SLF stiller spørsmål ved om det er opp til grunneier å vurdere om et forbud medfører vesentlig vanskelliggjøring, og om han/hun selv kan avgjøre at tiltak som ledd i igangværende bruk kan gjennomføres.

#### **DNs kommentarer:**

For alle arter som i forskrift er gitt økologisk funksjonsområde (OF) med hjemmel i nml § 24, bokstav b, er det i forskriftsteksten gitt den begrensning som fremkommer i loven, nemlig at de hensyn som pålegges ikke må medføre en "vesentlig vanskelliggjøring av igangværende bruk". Begrepet vesentlig vanskelliggjøring av igangværende bruk kan vanskelig konkretiseres, men må bero på en konkret vurdering. Jf også kommentar delen til bestemmelsene i ot.prp. nr 52. For arbeidene gir som veiledende utgangspunkt at dersom det legges opp til et restriksjonsnivå som kunne vært fastsatt etter aktuelle sektorlover, vil dette normalt ikke være å anse som vesentlig vanskelliggjøring.

Med "igangværende bruk" menes virksomhet som er i gang på det tidspunkt forskriftene trer i kraft. I grensetilfellene må man bruke de samme retningslinjer og vurderinger som følger av praksis i erstatningssaker etter nml. § 50, første ledd ved områdevern.

I høringsuttalelsene fremkommer det at flere mener det er uklart om det er grunneier eller tiltakshaver selv som skal vurdere hva som er "vesentlig vanskelliggjøring av igangværende bruk". DN forstår nml. § 24 b slik at den er todelt. For det første innebærer lovteksten en begrensning i forvaltningens frihet til å sette restriksjonsnivå i et OF gjennom forskrift. For det andre innebærer lovteksten at grunneier, tiltakshaver eller andre i etterkant av vedtaket kan kreve at forvaltningen vermer området, eller at det gjøres unntak for prioriteringen i det aktuelle området etter en dispensasjonsvurdering. I slike tilfeller må tiltakshaver henvende seg til forvaltningsmyndigheten, vanligvis fylkesmannen, som igjen må foreta en konkret vurdering av problemstillingen.

**DN er imidlertid enig i at det er uklart om grunneier selv skal vurdere hva som ligger innenfor "vesentlig vanskelliggjøring av igangværende bruk" og hvordan grunneier skal forholde seg til dette. Det vil nok i en del tilfeller oppstå tvil hos en grunneier/tiltakshaver om hvorvidt tiltaket/aktiviteten er lovlig eller ikke. Vi ber Miljøverndepartementet om en oppklaring på dette.**

#### **Økologiske funksjonsområder, størrelse og kartfesting**

NTNU, WWF, Norges naturvernforbund, Friluftsrådernes landsforbund og SABIMA ønsker OF for alle arter, samt en konkret definisjon av hva som er et OF.

WWF, Norges Naturvernforbund og SABIMA mener dessuten at også potensielle leveområder for en art bør inngå i et OF - ikke bare den er registrert.

Fylkesmannen i Nordland viser til nml § 5 og mener at også forlatte områder for en art bør inn i OF.



USS og Storelvdal kommune mener det vil oppstå en utfordring når en prioritert art med OF forlater sitt område eller ikke lenger registreres - det kan i slike tilfeller ikke være de samme reglene som gjelder mht restriksjoner. De påpeker det blir viktig med en konkret veiledning i hvert enkelt tilfelle.

Nord-Trøndelag fylkeskommune, Norges skogierforbund og LMD reagerer på størrelsen på OF – de skulle være av "mindre størrelse" jf nml.

Norges Skogierforbund, SLF og Norges Bondelag mener det er feil å sette strengere restriksjoner i § 4 (forbud mot uttak, skade og ødeleggelse) enn hva det er gitt regler om i § 5 om OF.

Norges Bondelag hevder at aktuelle grunneiere må få informasjon om OF på sin eiendom og at det er i strid med komiteen at områdene ikke er kartfestet på forhånd. Nedre Eiker kommune foreslår at det åpnes for at detaljerte kart med stedsangivelse for prioriterte arter.

Friluftslivets fellesorganisasjon mener kartlegging og innlegging i databaser viktig.

Norges Naturvernforbund og NTNUI mener det bør stiles krav om utredninger av alle inngrep i OF.

#### **DNs kommentarer:**

DN har ikke valgt å foreslå OF for alle prioriterte arter. Delvis har dette sammenheng med at en del for enkelte arter vil være tilstrekkelig å fastsette forbud mot uttak, skade og ødeleggelse (§4). Dette er også en bestemmelse som er sterkere mht vern av arten enn OF, da en her blant annet ikke har begrensningen "vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk". Dette fremgår også av ot.prp. nr 52.

For noen arter er artens "leveområder" angitt som det OF mens for andre arter er dette angitt mer presist. Funksjonsområdene vil ikke bli kartfestet i forskriften, blant annet fordi de er mer eller mindre dynamiske. Det forutsettes imidlertid her at fylkesmannen avgrensar de aktuelle "leveområdene" og legger disse til tilgjengelig, blant annet på Naturbase. I tillegg har fylkesmannen en informasjonsoppgave i forhold til berørte kommuner og grunneiere.

DN er enig med flere instanser i at det byr på utfordringer når individer av en prioritert art ikke lenger registreres på et tidligere angitt OF for arten. Dette fordrer overvåking av arten, og at fylkesmannen fortløpende orienterer de aktuelle grunneierne dersom situasjonen endrer seg. f eks dersom arten ikke lenger registreres innenfor det OF. Tilsvarende vil det kunne oppstå behov for å justere grensene for det økologiske funksjonsområdet dersom ny informasjon tilsier slik justering.

SLF har i høringen blant annet bedt DN vurdere om de OF kan vises på kommuneplaner og reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven (heretter kalt pbl). Det er i prinsippet ingen ting i veien for at kommunen kan kartfeste de OF for arter i kommuneplanene, med retninglinjer for disse områdene. Kommunene må likevel være oppmerksomme på at de økologiske funksjonsområdene kan endre seg. Det bør derfor tas hensyn til hvor stedbunden arten er for et funksjonsområde kartfestes, for eksempel i en kommuneplan som vanligvis ikke nulleres for etter fire år. En mulighet er å vise området som hensynssone etter pbl § 11-8c.

En annen mulighet er pbl § 11-8 d "sone som er båndlagt etter annen lov". Det forutsetter at håndleggingen er permanent, og kan angis med fast geografisk avgrensning. Selv om kartfesting etter plan ikke skulle være hensiktsmessig, bør det i plandokumentene gis informasjon om funksjonsområdene, for eksempel ved temakart.

Naturnangfoldloven § 24, bokstav b) bestemmer at de økologiske funksjonsområdene kun kan være av "mindre omfang". Det er i høringen fra flere kommet kommentarer på størrelsen til funksjonsområdene blant annet til fjellrev og stor-salamander, og stilt spørsmålsteget om det er lovliggjennom til områder av slik størrelse. I ot.prp.nr. 52 er det gitt lite foringer med hensyn til hva som menes med "mindre omfang". Men det er på side 395 nevnt at dersom det er snakk om for eksempel trekkveier og store beiteområder, så er det ikke hjemmel for dette. I slike tilfeller må bruk av pbl eller områdevern være aktuelle virkemidler.

#### **Handlingsplaner**

NTNU mener alle prioriterte arter bør ha krav om handlingsplan i forskriften.

Norges Skogierforbund synes forslagene til handlingsplanene ikke harmoniserer med det forvaltningsystemet som er etablert gjennom skogsertifiseringen for å bevare og utvikle det biologiske mangfoldet. Skogierforbundet finner det sterkt beklagelig at disse mangelfulle handlingsplanene er brukt som grunnlag for forslagene om prioritering. Direktoratet burde ha brukt den tid og de ressurser som var nødvendig for å rette opp disse manglene før en sendte ut forslag om å prioritere arter.

LMD mener at de handlingsplanene som foreligger ikke så gjennomarbeidede og klare at de gir bra nok forutsigbarhet. Vi er således i tvil om handlingsplanene generelt er av en slik art at de er egnet som grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som skal gjennomføres, hvilke kostnader dette bærer med seg og hvordan sanntidighet med næringsaktører og andre skal foregå.

#### **DNs kommentarer:**

DN er klar over at flere av handlingsplanene ikke er fullstendige. Flere av disse er fortsatt under utarbeidelse. Faktagrunnlaget er etter vårt syn godt nok til å kunne sende forslag til prioritering på høring. For neste runde av arter som skal prioriteres forventer vi at handlingsplaner og forskrifter sendes på høring parallelt eller samtidig.

#### **Dispensasjon**

WWF og SABIMA: Det bør være en ankenstans på behandling av søknader om dispensasjon. Norges Naturvernforbund mener at alle forskriftene bør gi lik mulighet for dispensasjon, og at det i tilfeller skal (ikke kan) undersøkes grundig hvilke konsekvenser en dispensasjon eventuelt kan få, jf nml § 24, c).

#### **DNs kommentarer:**

Klagemulighetene følger av forvaltningsloven. Vedtak fattet av fylkesmannen klagebehandles i DN, mens vedtak fattet av DN klagebehandles i MD. I de tilfeller der vedtak fattes av kommunen som forsenstans, er DN klagenstans, jf. nml § 62, tredje ledd, med mindre annet følger av forskriften hvor myndighet er gitt kommunen.

For ytterligere kommentarer vedr muligheten for søknad om dispensasjon vises til kommentarer til den enkelte forskrift.

For øvrig gir ikke § 24 i nml gir ikke adgang til å skrive skal (i stedet for kan) gjøre unntak for forbudet, jf Norges Naturvernforbund sitt ønske over.

#### **Om forskriften og forskriftsarbeidet generelt**

Justisdepartementet og NVE mener alle forskriftene burde samles ved en passende anledning.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener forskriftene ikke bør tre i kraft umiddelbart ved vedtak, men at det gis litt tid for de tre i kraft, slik at kartlegging og informasjon kommer på plass (for eksempel 6 mnd). SLF foreslår et tett samarbeid mellom SLF og DN om oppfølgingen av forskriftene og ber DN ta initiativ til dette.

LMD sine sentrale innvendinger mot forslaget til prioritering av arter er svakheter ved prosessen i forkant, noe dem mener har bl a resultert i et forslag til prioritering av arter som ikke er godt forankret hos nødvendige samarbeidspartnere.

Norges Bondelag mener det er for liten skille mellom økologisk funksjonsområder og områdevern. De ber DN om å redegjøre for hvorfor prioriterte arter er bedre egnet enn andre lover eller frivillig avtaler. Stortinget har forutsatt at det skal gjøres en vurdering av om prioritering er det hensiktsmessige verktøyet, eller om annet lovverk eller frivillige løsninger er bedre egnet. Skogierforbundet kan derfor i utgangspunktet ikke støtte noe forslag om å prioritere arter så lenge den forutsatte vurderingen ikke er gjort på en dokumenterbar måte. Det holder ikke at DN i sitt høringsbrev sier at det er gjort en slik vurdering.

#### **DNs kommentarer:**

I forkant av høringen er det foretatt diskusjoner med de mest berørte organisasjonene og myndigheter. Siste møte i dette forat ble avholdt på Stjordan 9. desember 2009. Hvilke arter som skulle velges ut som prioriterte var hovedtema. Bl a var åkerrike en art som ble foreslått fra DN, men som ble utelatt, da flere mente dette var en art som best kunne håndteres gjennom frivillige avtaler. Det ble ikke reist generelle innvendinger mot de øvrige artene som ble sendt på høring i mars då.

DN vil i samarbeid med MD fortløpende vurdere hensiktsmessigheten av å samle alle forskriftene i en forskrift.

DN innsetter styrket samarbeid med landbruksmyndighetene som foreslått, og vil ta initiativ til møte i forkant av de neste rundene med prioriterte arter som skal sendes på høring i 2010.

## **6 De enkelte forskriftene (artene)**

(egne vedlegg)

Fylkesmannen er klar over at denne meldinga om utsett slått kjem svært seint og rett oppunder forstelslatten i år. Dette skuldast at avgjerda i statsråd om svarthalespove som prioritert med økologisk funksjonsområde art kom seint. Ikkje desto mindre er dette ein realitet som vi må forhalde oss til så godt vi kan, også i år.

Dersom du leiger ut jord, ber vi om at du som snart som råd gjev oss beskjed om kven vi skal ha kontakt med vidare når det gjeld utsett slått.

Fylkesmannen vil ta kontakt med deg med det første for å diskutere korleis forstelslatten kan gjennomførast på best mogleg vis - av omsyn til svarthalespoven.

Med helsing

Per Terje Haaland  
seksjonssjef

Torborg Berge  
rådgjevar

Saksbehandler: Torborg Berge  
Saksbehandlers telefon: 51 56 89 39  
E-post: torborg.berge@fmro.no

Vedlegg: Kart med funksjonsområde 2011 for svarthalespove  
Forskrift om svarthalespove som prioritert art

Lenke: [http://www.dirnat.no/naturangfold/trua\\_arter/prioriterte\\_arter/](http://www.dirnat.no/naturangfold/trua_arter/prioriterte_arter/)

Adressliste

### Informasjon om svarthalespove som prioritert art

Dette brevet blir sendt til deg fordi det truleg hekker svarthalespove på innmarka di no i år. Svarthalespove er ein av åtte artar som er gitt særleg vern etter eiga forskrift. Dette kan setje visse avgrensingar for kva du kan gjere i hekkeområdet fram mot 15. juli.

Svarthalespoven er ein sterkt trua art i Noreg. Føremålet med det særlege vernet er å ta vare på svarthalespoven i samsvar med måla i naturmangfaldlova. Av §3 i forskrifta ser vi at all form for uttak, skade eller øydelegging av svarthalespove, inkludert egg og reir, er forbode. Som øydelegging reknar ein handlingar som er eigna til å skade, forstyrre eller på anna vis forringe leveområdet til arten. Forskrifta følgjer som vedlegg til dette brevet.

Forskrifta set og krav til å ta vare på arten sitt økologiske funksjonsområde (hekkeområdet). Svarthalespoven hekker i eng, og det er ofte vanskeleg å finne nøyaktig kor reiret er. Etter klekking forlet ungane reiret og går saman med foreldra i nærområdet på næringssøk. Dei held seg her til dei er flygeferdige, om lag 1. – 15. juli. Eit kart som viser kor dei viktigaste økologiske funksjonsområda for svarthalespove er i år, følgjer som vedlegg. Dette kartet kan endra seg litt frå år til år dersom svarthalespoven endrar arealbruken.

For å berge hekkande svarthalespovar og ungane deira, er det no viktig ikkje slå gras et innanfor dei økologiske funksjonsområda for 15. juli utan å bli einige med oss om korleis og kor dette kan gjerast. Det aller meste av areala kan truleg slås på vanleg vis. For å slå innanfor grensene til dei økologiske funksjonsområda for 15. juli, treng du ein dispensasjon frå forskrifta. Det er fylkesmannen som gir ein slik dispensasjon.

Einskilde område, der det er samsynleg hekking og ikkje-flygeferdige ungane, må få stå urørt fram til ungane er flygeferdige. Truleg er slike område 15 – 30 da. Dersom det er fleire hekkande par i eit område, vil arealet kunne verte ein del større.

Fylkesmannen vil gje ein kompensasjon på 1500,- /da for dei areala ein blir einige om utsett slått. Vi vil ha folk ute og for å overvake området. Dersom det viser seg at situasjonen endrar seg, i.d. at ungane har blitt flygeferdige tidlegare, vil du få dispensasjon til å slå tidlegare enn avtalt. Dersom du kan slå for 15. juni, vil tilskotssatsane verta redusert til kr 1000,- /da.

Vedlagt følgjer eit avtaleskjema som formaliserar avtalen om utsett slått.

| Postadresse:                  | Besøksadresse:            | Telefon:   | e-post:                      | Telefon:   |
|-------------------------------|---------------------------|------------|------------------------------|------------|
| Postboks 59<br>4001 Stavanger | Lagårdsv. 44<br>Stavanger | 51 568 700 | postmottak@fmro.no           | 51 568 700 |
|                               |                           | Telefaks:  | Hjemmeside:                  | Telefaks:  |
|                               |                           | 51 568 811 | www.fylkesmannen.no/rogaland | 51 568 811 |

## 12.5 Vedlegg 5



**FYLKESMANNEN  
I ROGALAND**

Deres ref.:

Vår dato: 20.12.2011  
Vår ref.: 2011/12627  
Arkivnr.: 433.6

Klepp kommune  
Postboks 25  
4358 Kleppe

Postadresse:  
Postboks 59 Sentrum,  
N-4001 Stavanger

Besøksadresse:  
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00  
F: 51 56 88 11  
E: [postmottak@fmro.no](mailto:postmottak@fmro.no)

[www.fylkesmannen.no/rogaland](http://www.fylkesmannen.no/rogaland)

### Tilsagn om tilskudd til svarthalespove

Viser til søknad, datert 08.12.2011.

Fylkesmannen gir med dette tilsagn om tilskudd på kr 320 000,- til tiltak knyttet til forvaltningen av svarthalespove i Klepp kommune. Beløpet blir om kort tid overført til konto nr. 3201 50 16611. beløpet blir merket "svarthalespove".

Pengene skal benyttes til kompensasjon for utsatt slått eller andre tiltak som bidrar til å styrke svarthalespove som prioritert art etter naturmangfoldloven. Det er et vilkår at kommunen samordner bruken av tilskuddet med Fylkesmannen.

Med hilsen

Per Kristian Austbø  
ass. fylkesmiljøvernssjef

Anders T. Braa  
viltforvalter

Saksbehandler: Anders T. Braa  
Saksbehandler telefon: 51 56 89 14  
E-post: [anders.braa@fmro.no](mailto:anders.braa@fmro.no)



## RESOLUSJON FRA GRUNNEIGERE I KLEPP VEDRØRENDE FORSKRIFT OM SVARTHESPOVE AV 20.05.11

Til Miljøverndepartementet  
ved Erik Solheim, Miljø- og utviklingsminister  
Kopi til Fylkesmannen i Rogaland

**Bakgrunn:** Vår resolusjon gjelder en nyinnvandret fugl, Svarthalespove *Limosa limosa* med underarten *L.l.limosa*.

(resolusjonen gjelder ikke den andre underarten *L.l.islandica* som hekker i Norge fra Møre og nordover til Vesterålen)

Fuglen hekker fra Hodne til Vik i Klepp og kom til området tidlig på 70-tallet. Den har vært stabil i antall siden telling i 1984 da det ble registrert 20 par. I dag er det 20-30 hekkende par, så den er ikke på tilbakegang her. Den lever i ytterkant av sitt eksistensområde, og vi kan derfor ikke forvente mange individer her.

Svarthalespoven har pga sitt lave antall individer og liten utbredelse i Norge, blitt klassifisert som sterkt truet. EN på Rødløsten over truede arter.

I Europa har den en lavere status, nær truet. VU. Der er det en stamme på rundt 100.000 individer.

Miljøverndepartementet (MD) unnlater i sin omtale av svarthalespoven å nevne at det også finnes et større antall øst for Europa. I følge Birdlife International har svarthalespoven utbredelse gjennom Sibir, Mongolia og Kina. Disse har vintertrakkett sitt sørover i Asia og helt til Australia. En kan derfor snakke om en nesten global utbredelse. Denne stammen anslås til 630.000-805.000 individer.

MD har med bakgrunn i Naturvernangifieldloven gitt Svarthalespoven status som prioritert art med en egen forskrift av 20.05.11.

På denne bakgrunn er det gjort beslag på store jordbruksareal i Klepp på Jæren. MD og Fylkesmannen i Rogaland har gått over en alvorlig grense ved å verne en nyinnvandret fugl på bekostning av matjord som vi og samfunnet ellers trenger for fremtiden!

**Som samfunnsansvarlige borgere i Norge vil vi bønder bidra til å få frem et bredere og riktigere bilde av denne saken:**

**1) Staten har til nå neglisjert bøndene sin stemme, men nå krever vi å bli hørt.**

MD har aktivt forsøkt å skjule prosessen for berørte grunneigere. MD har unnlatt å ha grunneigere på listen over høringsinstanser. Fylkesmannen fulgte opp med å innkalle kun 7 bønder fra Reve til et kort orienteringsmøte 18.10.10. I følge innkallingsbrevet, var dette møte for de som kunne tenke seg å leige ut eller selge jorda si. På møtet fikk de ikke presentert noen handlingsplan, men fikk valget mellom vern eller leige. Dersom de inngikk avtale, skulle de slippe vern. En grunneiger startet etter dette dialog, som senere resulterte i avtale om utleige av deler av eiendommen sin.

Bøndene ble ikke gitt anledning til å uttale seg i forhold til utkast til handlingsplanen som da forelå, og ble heller ikke invitert til å gi sin mening om denne innen høringsfristen som var satt til 25.11.10. Bøndene ble altså fratatt mulighet til i forkant å påvirke og belyse saken og var ubereidert da Forskriften om Svarthalespove kom den 10.05.11.

Holdningen som MD og Fylkesmannen her har vist for de berørte grunneigere i forhold til demokratiske rettigheter, er ikke vært demokratisk verdig.

**2) Vår oppfatning er at MD og Rogaland Fylkeskommune har drevet ubalansert informasjon med ensidig vektlegging av argumenter for vern av Svarthalespoven (Limosa limosa).**

De har uteløst argumenter mot vern ved å aktivt hindre bidrag fra grunneigere og andre samfunnsaktører som kunne gitt en mer balansert framstilling. (Forskriften gikk heller ikke ut på høring da den forelå i sin endelige form)

Dette har ført til feil fremstillinger når det gjelder fuglen og dermed feil konklusjoner.

**3) Det har vært unnlatt å vise hvor store arealer tiltaket vil kreve, og enda idag foreligger ikke den endelige handlingsplanen.**

På høingsrunden var det ikke angitt noen spesielt arealstørrelse, men imøte 27.10.10 med Fylkesmannen, Klepp kommune og grunneigere fra Reve, gikk de ut fra et areal som i 2010 var 110 daa totalt.

Da forskriften kom 20.05.11, ble arealet beskrevet som det fuglen har som «økologisk funksjonsområde». Her nevnes det heller ikke hvor store areal det dreier seg om.

I skriv til bøndene den 07.06.11 skriver Fylkesmannen at hvert par krever 15-30 daa. Så skriver fylkesmann Anders Braa i Jærbladet 09.01.12 at hvert par trenger ca 30 daa.

**Ifølge tall fra 2011 med 20-30 hekkende par, vil en da få utslatt slått på opptil 900 daa (20-30 par x 30 daa/par = 900 daa).**

**I 2011 var det 17 bønder som tilsammen fikk beslaglagt 2500 daa til mulig**

**hekkplass (av dette var 1853 daa dyrka mark)**

Her vil det i følge den foreløpige handlingsplanen bli brakklegging i hekkeperioden 15.04 til 15.07. Da får buskapen ikke beite, og annen skjøtsel blir forbydd, eks. vanning og gjødsling. Hvis et jorde ligger bakenfor et beslaglagt jorde, og dette jorde trenger vanning, vil en ikke kunne vanne dette heller. Dermed kan konsekvensen bli at enda større områder blir berørt og får redusert eller ødelagt avling.

Når de hekkende par blir identifisert i mai, vet en mer nøyaktig hvilke områder som får utslatt slått, og noen områder blir da frigitt. (Likevel kan disse ha fått skade pga manglende skjøtsel og dermed redusert avling.)

Fylkesmannen i Rogaland har innkalt 28 bønder til møte 26.01.2012.

Det viser seg nå at alle bønder fra Orre i sør til Hodne i nord, samt noen på Erga, nå blir berørt av forskriften, dvs de store områdene mellom Orrevannet og Nordsjøen opp mot Ergavannet.

**-I Høringsutkast til handlingsplanen anslås det at de vil ha minst 50 par hekkende fugler.**

**-For å få nedklassifisere et hakk på rødlisten (fra EN = sterkt truet, til VU = sårbar) må en opp i minimum 250 hekkende individer .... Dette vil si en økning fra 5 til 7,5 ganger arealet som var beslaglagt i 2011!**

**4) Vi er av den klare oppfatning at denne forskriften påfører en stor nedbygging av jordbruksareal på Jæren. 1853 daa dyrka mark tilsvarer ca 200 fotballbaner.**

Jordvern har en økende bevissthet i befolkningen. Vi må ta vare på denne gode matjorda og ha den i aktiv produksjon fremover.

Det er politisk vedtatt at Norge skal øke matproduksjonen. Dette går motsatt veg.

Vi kan ikke godta at vi og våre etterkommere blir fratatt store og viktige områder dyrka mark, og heller ikke at Staten på denne måten blir påført store utgifter, uten at dette blir grundig debattert i det offentlige rom om hva som er viktig å gjøre i Norge for fremtiden.

**Vi tror vern av matjord, og retten til å dyrke egen mat i eget land , er en viktigere samfunnsoppgave, enn å gi et spesielt vern av 20-30 par nyinnvandra fugler.**

Med sin holdningen til matjord og vern, viser Fylkesmannen i Rogaland og MD en manglet evne til helhetstenkning for vår felles fremtid og hva som er til det beste på lang sikt.

**A drive fredning av en nyinnvandret fugleart og å glemme forpliktelser til å ta vare på matjorda vår, mener vi er feil bruk av Naturvernmangfoldloven.**

*Vi tror de er i utakt med befolkningen som de er satt til å tjene.*

*I befolkningen lever enda minne om hvor viktig det var med mat under krigen , og bevisstheten om at vi må være best mulig skikket til å møte utfordringer med mat sikkerhet i fremtiden.*

##### 5) Konsekvens for jordbruksdrift;

**Forskriften representerer forringet mulighet til å overleve som bonde, og påfører store økonomiske tap.**

Det blir mindre og dårligere avling. Utsatt slått til inntil 15.07.dvs inntil 6-7 uker seinere enn optimalt tidspunkt, gir lite næringsriktig fôr. Det inneholder betydelig mindre sukker og protein, og det blir trevleite og lite fordøyelig. Ungdyr får mindre tilvekst. Hos melkekyr faller melkemengden og kvaliteten på melken blir dårligere. Mindre fett og protein i melken gir dårligere pris fra meieriet. Trevleite, selgt for ødelegger dessuten fôrutleingsstyret ved at kjettinger ryker, og vi må føre manuelt.

Bøndene setter av areal til grasproduksjon tilpasset besetningsstørrelsen. Da får vi den mengde fôr vi trenger. Tap av areal kan ikke kompenseres med penger. Det er ikke garantert at vi får kjøpe fôr i det volum og den kvalitet vi trenger. Det er også begrenset hvor mye gras vi kan bytte ut med kraftfôr.

Bedriftsmessig styring: Når vi mister kontroll på innsatsfaktorer som volum, kvalitet og pris på fôret, mistes samtidig styringen på bedriftens sluttresultat.

-For lite fôr og for dårlig fôr fører til at en må slakte ut dyr, som igjen gir lavere omsetning. -Det blir ekstra arbeid med flere slakter. Vi mister stordriftsfordelen, det blir merarbeid med å sette istand, gjennomføre og avslutte slattene over flere perioder. Dette skjer fordi vi må ta slattene fortløpende etterhvert som Fylkesmannen frigjør de ulike arealene. Det er vanskelig å få tak i nok arbeidsfolk hver gang, og det blir vanskelig å avvikle ferie for både bonden og hjelperne.

Det blir også økt behov for sprøyting, da ugras frø seg mer når det får stå så mange uker ekstra. Noen år, som i år, er det formangel, og det foret en eventuelt får tak i, kan ha dårlig kvalitet. Dersom foret en får kjøpt har kvalitetsfeil, blir igjen bonden skadelidende.

Disse og flere andre faktorer tror vi aldri at staten vil kompensere fullt for.

Ifølge Handlingsplanen ønsker Staten på sikt å kjøpe opp arealer, lukke grøfter og demme opp Orrevannet, for å skape våtmarksområder. Vi mistenker dette for muligens å være den egentlige agendaen for hele Forskriften. Slike våtmarker har den nyinnvandra fuglen aldri sett. Orrevannet ble senket for ca 100 år siden, og grøfting i området var ferdig lenge før fuglen kom til lands! Hvor stort areal de vil bandlegge her, er ikke skrevet, men her dreier det seg om svært store arealer.

**6). RØDLISTEPLASSERING;** Rodlisten har ulike kategorier. Svarthalespoven L.I. limosa er nyinnvandret, og trives kun i hogproduktiv graseng. Vi ser det slik at det er bondens aktivitet som har muliggjort at fuglen kan være her. Ved å dyrke og gjøtse timotei og

3

flerårig raigras, oppnås det tette gras som ligner på «kontinentale forhold» med tett grønt grass tidlig om våren. Dette fungerer som god beskyttelse for reir og unger. I denne næringsrike biotopen er det spesielt mye insekter som blir god og sikker tilgang på mat. Dette har gjort at denne fuglen har holdt seg stabil i vårt område i forti år. Dvs at det er menneskelig aktivitet som gjør at fuglen vil være her.

Hvis det nå skal leges nye våtmarksområder, vil det igjen være menneskelig aktivitet som gjør at denne fuglen eventuelt fortsatt klarer å være her. Hvis det er menneskelig aktivitet som gjør at en nyinnvandret art er i Norge, skal den ifølge Rodlistekriteriene, betegnes som fremmed art.

Den skal da klassifiseres i kategorien IKKE EGNET, NA.

**Ut fra dette foreslår vi at i Norge flyttes Svarthalespoven L.I.limosa over i kategorien Ikke egnet, NA.**

«En art tilhører kategorien *Ikke egnet* når den ikke skal bedømmes på nasjonalt nivå. Dette gjelder her i hovedsak fremmede arter (arter kommet til Norge ved hjelp av mennesket eller menneskelig aktivitet etter år 1800) eller er tilfældige gjester.» -Rodliste definisjon.

##### KONKLUSJON:

**Vi bønder krever at staten foretar en ny og samlet konsekvensutredning av alle sider som angår denne verneplanen, og fjerner Svarthalespove- underarten L.I. limosa fra forskriften om Svarthalespove Limosa Limosa av 20.05.11**

Orre 21.01.12

På vegne av aksjonsgruppen av 29 grunneierne i Klepp ,

Kjell Harald Horpestad, sekretær

-Listen med underskrifter av alle bøndene sendes pr post til Miljøverndepartementet.

**VI STØTTER RESULTATET AV 21.01.12 VEDR. SVARHALESPOVEN ;  
BERØRTE GRUNNEIERE TIL FORSKRIFTEN OM SVARHALESPOVE AV 20.05.11**

4

Langholm Ingvar, Nordsjøvn.402,4352  
 Reve Per Magne, Nordsjøvn.434  
 Rosland Aud Lise og Ove Joar , Nordsjøvn 615,4352  
 Scheie Jan, Nordsjøvn. 640, 4352  
 Sele Kamilla, Nordsjøvn 391,4352  
 Arild Anestad, Borevegen 291, 4352

Trond Kristian Refve, Nordsjøvn 502, 4352  
 Thor Refve , Nordsjøvn 520, 4352  
 Jon Tore Refve, Nordsjøvn. 570 ,4352  
 Jarlof Reve ,Nordsjøvn. 594, 4352  
 Torgeir Reve,Nordsjøvn. 800, 4352  
 Lene Kristin Skadsem Kvia , Nordsjøvn. 970, 4343  
 Solveig Marie Skadsem , Nordsjøvn. 1024,4343  
 Kjell Harald Horpestad , Nordsjøvn. 1033,4343  
 Frode Norman Vatne, Nordsjøvn. 1051,4343  
 Kjetil Orre ,Nordsjøvn. 1082, 4343  
 Leon Egil Erga, Ergavn. 190, 4343  
 Jan Horpestad, Ergavn. 210, 4343  
 Sigurd Orre, Ergavn. 223, 4343  
 Bård Egil Erga , Brautvn. 520,4343  
 Torill Haarr Ellingsen og Trond Ingve Ellingsen, Orrevn. 700,4343  
 Helge Kylligstad , Orrevn.440, 4340  
 Stian Kyllingstad Orrevn. 438 , 4340  
 Bernt Ommund Øvregård , Orrevn. 58, 4352  
 Hodne Kåre Nordsjøvn. 190, 4352  
 Hodne Magne G.(Hodne samdrift) Nordsjøvn. 371, 4352  
 Hodne Sigve , Nordsjøvn 443 , 4352  
 Hodne Svein , Nordsjøvn 370, 4352

**VI STØTTER RESULOSJONEN AV 21.01.12 VEDR. SVARHALESPOVEN ;**  
**BERØRTE GRUNNEIGERE TIL FORSKRIFTEN OM SVARTHALESPOVE AV 20.05.11**  
 Hodne Torleif ,Nordsjøvn,241,4352





## Retur av henvisning

Ventetiden for den undersøkelsen det er bedt om, er dessverre så lang at vi finner det best å returnere henvisningen til deg. Henvisningen er også returnert til legen som henviste deg hit, og han/hun kan hjelpe deg med henvisning til annet sykehus eller privat institutt.

Dette er standardiserte brev som sendes til pasienter som ber om vurdering ved Oslo universitetssykehus. I brevet går det klart frem at henvisningen sendes i retur. Det innebærer at pasienten ikke settes på venteliste, men må sende ny søknad til et annet sykehus, og at behandling blir forsinket med flere uker.

## Spørsmål og svar

## 1 Hva er retten til fritt sykehusvalg?

Fritt sykehusvalg vil si at en pasient som blir henvist til vurdering/undersøkelse/behandling har rett til å velge sykehus/behandlingssted. Retten til fritt sykehusvalg gjelder all planlagt undersøkelse eller utredning og behandling innenfor fysisk helse (somalitt), psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelmissbruk. Retten er hjemlet i pasientrettighetsloven §2-4.

## 2 Hva betyr fritt sykehusvalg for deg?

Fritt sykehusvalg gir deg rett til å velge ved hvilket sykehus du skal bli behandlet/vurdert.

## 3 Har sykehuset en plikt til å ta imot alle pasienter som velger seg til sykehuset?

Sykehusene som er omfattet av ordningen med fritt sykehusvalg er som hovedregel forpliktet til å ta imot alle pasienter som velger seg til sykehuset, uavhengig av bosted. Det er ett unntak fra dette. Sykehusene kan avvise pasien-

ter fra andre regioner som benytter retten til fritt sykehusvalg når de må prioritere pasienters rett til vurdering/undersøkelse/behandling fra egen region.

## 4 Når kan du velge sykehus?

Rett til fritt sykehusvalg oppstår i forbindelse med planlagt undersøkelse og behandling.

## 5 Har man rett til vurdering?

Alle som blir henvist til sykehus, har rett til å få sin helsetilstand vurdert innen 30 virkedager. Kilde: Helsedirektoratet.



FOTO: MARTIN EGGEN

## Tror bonde drepte spover med vilje

## SJELDEN FUGL

HALVOR HEGTUN

Fylkesmannen i Rogaland antyder at jærbonde ødela svarthalespover med overlegg. – Det er overhodet ikke slik jeg kjenner bondene våre, sier ordføreren i Klepp.

Jærbønder nektes å slå gress et fordi svarthalespoven trolig hekker i området, skrev Aftenposten i går. Bondene på Jæren føler seg elendig behandlet av miljøvernmyndighetene. De hevder at de ikke engang ble orientert eller rådspurt før en omfattende verneplan for svarthalespoven la begrensninger på gårdsdriften deres.

Myndighetene mener på sin side at de er blitt aktivt motarbeidet av grunneiere.

Så tidlig som i juni i 2009 sendte miljøvernavdelingen ved Fylkesmannen i Rogaland et brev til Direktoratet for naturforvaltning under overskriften «Utradering av hekkende svarthalespove». Fylkesmannen gikk langt i å anklage en ikke navngitt gårdbruker for å ha ødelagt for den truede fuglen med vilje. Åtte par svarthalespover hadde gått til hekking på et jorde der de også hadde hekket i tidligere år. Men i den mest kritiske hekkfasen kom slåmaskinen med sin ødeleggende kraft. «Mannskapet hadde fått beskjed om å stille knivene på lavt nivå av grunneier, slik at gras ble slått få cm over roten, til tross for at grunneier er kjent med det rike fuglelivet her, inkludert hekkende svarthalespove. Alle hekkingsgene ble spolt», skrev Fylkesmannen.

## –Blank løgn

Gårdbruker Trond Kristian Refve, som ble intervjuet i går, reagerte med forferdelse.

– På vegne av alle grunneierne her kan jeg si at dette er blank løgn, sier Refve.

Ordføreren i Klepp, Ane Mari Braut Nese (H), har ikke hørt om brevet fra Fylkesmannen før. – Jeg håper de kan begrunne påstanden godt. Det er ikke slik jeg kjenner bondene i Klepp. De har tradisjon for å sette opp en pinne der de finner vipere på jorden, og de

## Bakgrunn

## Svarthalespoven (Limosa limosa)

- Oppført som sterkt truet på den norske rødlisten.
- Observert på Jæren fra 1969. Hekker på dyrket mark. Bestanden begrenses seg til 20–25 par.
- Blant de åtte første arter som ble beskyttet med egen forskrift etter den nye naturmangfoldloven.
- Rundt hekkeområder kan gress ikke slås før 15. juli. Berørte grunneiere krever forskriften opphevet.

er stolte av det, sier Nese. I konflikten rundt svarthalespoven mener hun at bondene ble overrumplet av veldig detaljerte regler. Verneforskriften ble langt mer omfattende og inngripende enn hva kommunen var blitt forespelt.

– Prosessen oppleves som en mistillit til bondene som naturvernerne, sier Nese. Hun får støtte av Sps stortingsrepresentant Geir Pollestad. Han mener at verneforskriften for svarthalespoven må forandres eller fjernes helt.

– Mitt inntrykk er at arbeidet for å redde truede arter gikk bra da vi baserte oss på frivillige avtaler. Da det kom tvang inn i bildet, forsvant jevnbyrdigheten mellom stor-samfunnet og grunneierne, sier Pollestad.

## Lover samarbeid

Sterkt kritisk er også Høyres stortingsrepresentant Nikolai Astrup.

– Vi har et ansvar for å ta vare på det biologiske mangfoldet, men reglene må forvaltes på en skjønnssom måte. Svarthalespoven er en fugl som innvandret for 40 år siden, og som har klart seg utmerket, selv om det ikke er iverksatt spesielle tiltak for den. Nå er det skapt et problem ut av ingenting, med store konsekvenser for gårdbrukerne, hevder Astrup. I februar overrumplet han daverende miljøvernminister Erik Solheim med et spørsmål om svarthalespoven i Stortingets spontanspørretime.

Solheim lovet at grunneierne i Klepp skulle få svar på mottatt brev, og at departementet ville gå inn i en dialog for å løse saken på minnelig vis.





## FOR 2011-05-20 nr 524: Forskrift om svarthalespove (*Limosa limosa*) som prioritert art

---

|                 |  |
|-----------------|--|
| DATO:           | FOR-2011-05-20-524   |
| DEPARTEMENT:    | MD (Miljøverndepartementet)  |
| AVD/DIR:        | Avd. for naturforvaltning  |
| PUBLISERT:      | I 2011 hefte 5   |
| IKRAFTTREDELSE: | 2011-05-20   |
| SIST-ENDRET:    |  |
| ENDRER:         |  |
| GJELDER FOR:    | Norge  |
| HJEMMEL:        | LOV-2009-06-19-100-§23 , LOV-2009-06-19-100-§24 , LOV-2009-06-19-100-§62 |
| SYS-KODE:       | BG08, D02  |
| NÆRINGSKODE:    | 9129   |
| KUNNGJORT:      | 24.05.2011 kl. 15.25   |
| RETTET:         |  |
| KORTTITTEL:     | Forskrift om svarthalespove som prioritert art                           |

For å lenke til dette dokumentet bruk: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/lldes?doc=/st/st-20110520-0524.html>

---

### INNHold

Forskrift om svarthalespove (*Limosa limosa*) som prioritert art

- § 1. Svarthalespove som prioritert art
  - § 2. Formål
  - § 3. Forbud mot uttak, skade og ødeleggelse
  - § 4. Artens økologiske funksjonsområde
  - § 5. Handlingsplan
  - § 6. Skjøtsel
  - § 7. Forvaltningsmyndighet
  - § 8. Dispensasjon
  - § 9. Ikrafttredelse
- 

### Forskrift om svarthalespove (*Limosa limosa*) som prioritert art

**Hjemmel:** Fastsett ved kgl.res. 20. mai 2011 med hjemmel i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 23, § 24 og § 62. Fremmet av Miljøverndepartementet.

#### § 1. Svarthalespove som prioritert art

Svarthalespove (*Limosa limosa*) utpekes som prioritert art.



## § 2. Formål

Formålet med forskriften er å ivareta svarthalespove i samsvar med forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven § 5 første ledd.

## § 3. Forbud mot uttak, skade og ødeleggelse

Enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av svarthalespove, herunder egg og dens reir, er forbudt. Som ødeleggelse regnes handlinger som er egnet til å skade, forstyrre eller på annen måte forringe individer av arten.

## § 4. Artens økologiske funksjonsområde

Som økologisk funksjonsområde for svarthalespove regnes i forskriften artens hekkeområder.

I det økologiske funksjonsområdet for svarthalespove er bruk som tar hensyn til svarthalespovens leveområder tillatt. Annen bruk er ikke tillatt. Med unntak av de handlinger som er nevnt i tredje ledd, kan forvaltningsmyndigheten inngå avtale med grunneier eller rettighetshaver om hvilke handlinger som skal være tillatt, og hvilke som ikke skal være tillatt. Forbudet etter annet punktum gjelder ikke for handlinger som er regulert i avtalen.

Slått før 15. juli, drenering av våtmark og nydyrking er forbudt.

Dersom bestemmelsene i annet eller tredje ledd medfører en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk og et vesentlig tap, kan grunneier kreve at området vernes etter naturmangfoldloven kapittel V eller at det gjøres unntak fra prioriteringen for de aktuelle områdene etter § 8.

Dersom det planlegges inngrep i et økologisk funksjonsområde for svarthalespove, kan forvaltningsmyndigheten kreve at følgene av det planlagte inngrepet for denne arten klarlegges, i samsvar med naturmangfoldloven § 24 første ledd bokstav c.

Ved vedtak etter annet lovverk, skal hensynet til arten og dens økologiske funksjonsområde ivaretas i samsvar med denne forskriften.

## § 5. Handlingsplan

Det skal utarbeides handlingsplan med nærmere retningslinjer for forvaltning, skjøtsel eller andre typer tiltak som er nødvendige for å ta vare på artens økologiske funksjonsområder.

## § 6. Skjøtsel

Forvaltningsmyndigheten, eller den forvaltningsmyndigheten har inngått avtale med, fortrinnsvis grunneier, kan iverksette tiltak i samsvar med naturmangfoldloven § 47, jf. § 24 annet ledd, for å opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er nødvendig for å sikre bevaring av arten.

## § 7. Forvaltningsmyndighet

Fylkesmannen er forvaltningsmyndighet etter forskriften.

## § 8. Dispensasjon

Fylkesmannen kan, etter søknad, gjøre unntak fra forbudene i § 3, § 4 annet ledd annet punktum og § 4

tredje ledd, i samsvar med naturmangfoldloven § 24 femte ledd. Gjelder søknaden flere fylker, behandles den av Direktoratet for naturforvaltning.

Ved søknad om dispensasjon fra forskriften, kan forvaltningsorganet kreve at følgene av det planlagte tiltaket for arten klarlegges, i samsvar med naturmangfoldloven § 24 første ledd bokstav c.

### **§ 9. Ikrafttredelse**

Forskriften trer i kraft straks.

---

Databasen sist oppdatert 18. apr 2012

